

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

UNIDAD DE POSGRADO

**Enfoques y Herramientas Gerenciales para la Gestión de
Programas y Proyectos sociales**

TESIS

**Para optar el Grado Académico de Doctora en
Ciencias Administrativas**

AUTOR

Juana Patricia Hidalgo Euribe

ASESOR

Segundo Sánchez

Lima – Perú

2015

DEDICATORIA

Dedicada con un agradecimiento infinito, lleno de amor y admiración a Armando, mi esposo, por su confianza, apoyo y animo permanente. Me faltan las palabras para describir todo su aporte en mi vida.

A mis hijos, Cristian y Gabriel que son la inspiración de mí día a día, a ellos les dedico mi mayor esfuerzo con todo el amor del mundo.

A mis padres, cuyo ejemplo de constancia y firmeza me permitió seguir adelante y culminar esta etapa.

A mi tía por su presencia constante en mi vida.

AGRADECIMIENTO

A mi asesor el Dr. Segundo Sánchez por sus aportes y por haberme ayudado a culminar este logro tan importante en el ámbito profesional.

ÍNDICE

Lista de Acrónimos	7
Lista de gráficos	9
Lista de tablas	9
Lista de cuadros	10
Resumen Ejecutivo	11
Introducción.....	13
 CAPITULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	 16
1.1 Situación Problemática	16
1.2 Formulación del problema.....	20
1.3 Justificación de la investigación.....	22
1.4 Objetivos de la investigación	22
1.4.1 Objetivo general	22
1.4.2 Objetivos específicos.....	22
1.5. Hipótesis	22
1.5.1. Hipótesis general	22
1.5.2 Hipótesis específicas.....	22
1.5.3 Variables e indicadores	23
1.5.3.1 Identificación y definición de variables	23
1.5.3.2 Variables, indicadores y escalas de medición.....	25
 CAPITULO II: MARCO TEORICO.....	 26
2.1. Marco Filosófico o Epistemológico de la Investigación.	26
2.2 Antecedentes del problema. Investigaciones sobre el tema de estudio	27

2.3 Bases teóricas	33
2.3.1 Administración y gestión pública	34
2.3.2 La Teoría Administrativa y el Desarrollo de Enfoques y Herramientas Gerenciales	44
2.3.2.1 Utilidad y ámbitos de aplicación de las técnicas Gerenciales	49
2.3.3 Gerencia y Gestión de Programas Sociales	76
2.3.3.1 La gestión. Origen y conceptualización.....	79
2.3.4. La Innovación y Desarrollo de Capacidades	82
2.3.4.1 El aprendizaje organizacional y su gestión en las Instituciones públicas	85
2.4 Marcos Conceptuales	90
 CAPÍTULO III: METODOLOGÍA.....	 94
3.1 Tipo y Diseño de Investigación	94
3.2. Unidad de Análisis	94
3.3 Población de Estudio	94
3.4 Tamaño de la Muestra	94
3.5 Selección de la Muestra	95
3.6 Técnicas de Recolección de Datos	95
3.7 Análisis e Interpretación de Datos	95
 CAPITULO IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	 96
4.1 Análisis, Interpretación y Discusión de Resultados	96
4.1.1 Programa Logros de Aprendizaje al Finalizar el iii ciclo de la Educación Básica Regular (PELA). Ministerio de Educación.	97
4.1.1.1 Presentación del Programa.....	98
4.1.1.2 Aplicación y utilidad de la herramienta en el programa....	106
4.1.1.2.1 Gestión operativa	106
4.1.1.2.2 Aprendizaje.	118

4.1.1.2.3. Innovación.....	124
4.1.1.2.4 Dificultades en su implementación.....	125
4.1.2 El Programa de Capacitación Laboral para jóvenes – PROJOVEN. Ministerio de trabajo y capacitación del empleo.....	132
4.1.2.1 Presentación del Programa	133
4.1.2.2 Aplicación y Utilidad de la herramienta en el programa.	138
4.1.2.3.1 Gestión operativa	139
4.1.2.3.2 Aprendizaje	140
4.1.2.3.3 Innovación-	142
4.1.2.3.4 Dificultades en su implementación.....	145
4.1.3 Programa de servicios de apoyo para acceder a los mercados rurales (PROSAAMER). Ministerio de Agricultura	147
4.1.3.2 Aplicación de la herramienta Balanced Scorecard en el programa.....	150
4.1.3.2.1 Gestión operativa.	150
4.1.3.2.2 Aprendizaje.	152
4.1.3.2.3 Innovación.....	152
4.1.3.2.4 Dificultades en su implementación.	154
4.2 Presentación de Resultados	156
4.3. Contrastación de Hipotesis.....	160
 CAPITULO V. PROSPECTIVA.....	166
5.1 Metodología.	167
5.2 Analisis	168
5.3 Identificación de los actores	174

5.4 El escenario actual y el escenario futuro desde la perspectiva de los especialistas.....	175
CONCLUSIONES	181
RECOMENDACIONES.....	183
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	184
ANEXOS	191

LISTA DE ACRONIMOS

APO	Administración por Objetivos
ACT	Administración de Calidad Total
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BSC	Balanced Scorecard
CMI	Cuadro de Mando Integral
CATR	Costo Actual del Trabajo Realizado
CER	Comité Ejecutivo Regional
CEN	Comité Ejecutivo Nacional
CV	Variación del Coste
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CER	Comité Educativo Regional
CEP	Control estadístico de Procesos
DRE	Dirección Regional de Educación
DRE	Dirección Regional de Educación
DRA	Dirección Regional Agraria
DGEBR	Dirección General de Educación Básica Regular
ETR	Equipo Técnico regional
ENDES	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
ENEDU	Encuesta Nacional de Establecimientos Educativos
ENAPRES	Encuesta Nacional de Programas Estratégicos
ENESA	Encuesta Nacional de Establecimientos de Salud
EV	Earned Value
ECAP	Entrenamiento Laboral en entidades de Capacitación y empresas
EPR	Efectividad sobre la Planificación Realizada
ETR	Equipo Técnico Regional
GP	Gerencia Pública
GC	Gestión del Conocimiento
GPO	Gerencia por Objetivos
GPR	Gestión para Resultados
Ho	Hipótesis nula
Ha	Hipótesis Alternativa
INIA	Instituto Nacional de Innovación Agraria
IO	Investigación de operaciones
INEI	Instituto nacional de estadística e informática
JUSE	Instituto de Ingenieros de Japon
KFW	Kreditanstalt Fur Wiederaufbau
LGE	Ley General de Educación
MBO	Management by Objectives
MINSA	Ministerio de Salud
MINEDU	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
(MOF),	Manual de Organización y Funciones
MICMAC	Matrice d'Impacts Croisés Multiplication
MID	Matriz de Influencia Directa
MINAG	Ministerio de Agricultura
NGP	Nueva Gestión Pública
ONG	Organismo No Gubernamental
OECD	The Organization for Economic Cooperation and Development
OPDS	Organismo Público Descentralizado
POA	Plan Operativo Anual
POI	Plan Operativo Institucional
PpR	Presupuesto por Resultados

PELA	Programa Logros de Aprendizaje al finalizar el III ciclo de la Educación Básica Regular
PROJOVEN	El Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes
PROSAAMER	Programa de Servicios de apoyo para Acceder a Mercados Rurales
PMI	Project Management Institute
PPE	Programación Presupuestaria Estratégica
PMBOK	Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos
PCA	Productividad del costo actual
PCF	Productividad del costo al fin del Proyecto
PIM	Presupuesto inicial modificado
POA	Plan operativo anual
PBE	Prácticas basadas en evidencias
PNUD	Programa de las Naciones unidas para el desarrollo
RUP	Rational Unified Process
ROF	Reglamento de organización y funciones
REF	Resultado Final
RIN	Resultado Intermedio
RIM	Resultado Inmediato
SV	Variación del Cronograma
SPI	Índice de Rendimiento del Cronograma
STR	Secretaría Técnica Regional
SIGMA	Sistema de Información y Gestión para la Mejora de los Aprendizajes
SIGA	Sistema integrado de gestión Administrativa
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
IRCI	Índice de Rendimiento del Coste
UE	Unidad Ejecutora
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
VG	Valor Ganado
VML	Vector Markup Language

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Visión Ecológica de la Gestión Pública	39
Gráfico 2. Proceso para lograr el desarrollo progresivo de la gestión basada en resultados.....	58
Gráfico 3: Vinculación del sistema de control con su contexto social y organizativo.....	65
Gráfico 4: Áreas del conocimiento	69
Gráfico 5: El Ciclo de vida de la política Pública.....	77
Gráfico 6: Procesos de Gestión	81
Gráfico 7: Resultados Intermedios.....	100
Gráfico 8: Finalidades Específicas.....	101
Gráfico 9: El supuesto básico del PELA : orientar la gestión al logro de resultados.....	102
Gráfico 10: Política basada en opiniones- política basada en evidencia.....	124
Gráfico 11: Herramientas Gerenciales y gestión de proyectos sociales	163
Gráfico 12: Plan de influencia y dependencia.....	173

LISTA DE TABLAS

Tabla 1	Variables, Dimensiones, Definiciones.....	23
Tabla 2	Variables, Indicadores y Escalas de Medición.....	25
Tabla 3	Etapas en la evolución de la Teoría Administrativa, autores y Teorías principales	48
Tabla 4	El proceso metodológico: fases del proceso y pasos principales.....	59
Tabla 5	Escala de puntaje.....	156
Tabla 6	PROJOVEN – uso de la herramienta.	156
Tabla 7	PROJOVEN – Utilidad de la herramienta.....	156
Tabla 8	PROJOVEN – Aprendizaje.	157
Tabla 9	PROJOVEN – Innovación.	157
Tabla 10	PELA – Uso de la herramienta.	157
Tabla 11	PELA – Utilidad de la herramienta	158
Tabla 12	PELA – Aprendizaje.	158

Tabla 13	PELA – Innovación.	158
Tabla 14	PROSAAMER – Uso de la herramienta.....	159
Tabla 15	PROSAAMER – Utilidad de la herramienta.....	159
Tabla 16	PROSAAMER – Aprendizaje.	159
Tabla 17	PROSAAMER – Innovación.	159
Tabla 18	Relación de variables de la prospectiva.	171
Tabla 19	Lo que está cambiando, lo que puede cambiar, lo que debe cambiar.....	176

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1: Etapas y elementos del ciclo de vida de los proyectos.....	71
Cuadro 2: Progreso en los principales indicadores del PELA	110
Cuadro 3: Reporte consolidado de acompañamiento a nivel nacional: 2011.....	112.
Cuadro 4: Reporte consolidado de acompañamiento	113
Cuadro 5: Valor p	161
Cuadro 6: ANOVA.....	161
Cuadro 7: Correlación parcial de variables.....	162
Cuadro 8: Correlación parcial para tipo de herramienta.....	164
Cuadro 9: Correlación parcial para uso de la herramienta.....	165

RESUMEN EJECUTIVO

El presente Trabajo de Grado tuvo como propósito identificar la contribución de las herramientas gerenciales Valor Ganado, Presupuesto por Resultados (PpR) y Balance Scorecard en la gestión de 3 programas sociales adscritos a los ministerios de trabajo, educación y agricultura: Programa de Capacitación Laboral (PROJOVEN), Programa Logros de aprendizaje (PELA) Y Programa de Servicios de Apoyo para acceder a los mercados rurales (PROSAAMER). Así como presentar una mirada prospectiva en relación al devenir de la articulación administrativa – social en la gestión de políticas sociales.

La identificación de las herramientas utilizadas se llevó a cabo a partir de la revisión documental y las entrevistas a profesionales vinculados a la gestión de programas tanto el ámbito público como del privado. De esta manera se tuvo un primer alcance de aquellas experiencias en las que era posible profundizar sobre la incorporación de herramientas que en su uso institucionalizado o como iniciativa de los gestores podrían haber significado innovaciones, aprendizaje y aportes significativos al desarrollo de capacidades institucionales para la gestión de los mismos. Todo ello en estrecha relación con la gestión del conocimiento.

La investigación realizada es de carácter correlacional – mixta haciendo uso de técnicas como la encuesta, la entrevista, la revisión documental y el método Delphi que permitió cumplir con el objetivo asociado al desarrollo de la prospectiva al 2021. La muestra es de carácter no probabilístico ya que la selección de la misma se da sobre la base de criterios por conveniencia.

La respuesta a la pregunta principal de ¿Por qué la búsqueda de mejoras en la eficiencia y eficacia de las políticas sociales no contempla un mayor uso de las herramientas de la administración en la gestión operativa? Así como a las preguntas secundarias de ¿en qué medida las herramientas gerenciales, según tipo y uso, contribuyen en la gestión de programas sociales? se logró a partir de las variables principales de gestión y herramientas gerenciales y las dimensiones vinculadas a estas: uso y contribución; y el diseño planteado para la presente investigación.

Palabras clave: Gestión, Herramienta gerencial, políticas sociales.

EXECUTIVE SUMMARY

The current study was aimed at identifying the contribution of the managerial tools EVM-Earned Value Management, Budgeting for Results (BfR) and Balance Scorecard in 3 social programs assigned to the Ministries of Labor, Education, Agriculture and Social Programs: Job Training (PROJOVEN) Learning Achievements (PELA) and the Support Services Program in order to access rural markets (PROSAAMER). Likewise to give a prospective view in relation to the development of administrative/social coordination in the field of social policies.

The identification of the tools used was carried out through the revision of documents and interviews with experts involved in the management of both public and private programs. Thus, a first glance at those experiences where it was possible to go into detail regarding the incorporation of tools which in their institutionalized use or as managers' initiative could have meant innovation, learning and significant contributions towards the development of institutional capabilities for the management of said companies. All of this is in close relation to awareness management.

The research is a mixed-correlational study conducted through techniques such as surveys, interviews, document revision and the Delphi method that allowed for the accomplishment of the objective associated with the development of the plans for 2021. The sample is not probabilistic in nature since the selection is given on the basis of criteria for convenience.

The results demonstrate its contribution according to the type and use as well as technical and administrative limitations found since the investigation.

The answer to the main question „why doesn't the search for improvements in the efficiency and effectiveness of social policies provide greater use of managerial tools in the operational management?“, just like the secondary questions „to what extent do the management tools, according to type and use, contribute to the management of social programs?“ was achieved from the main variables of management and management tools and the dimensions linked to these: use and contribution; and the model proposed for this research.

Keywords: management, management tool, social policies.

INTRODUCCIÓN

La gestión de programas sociales viene a posibilitar la entrega de productos o servicios desde el Estado a partir del despliegue de procesos básicos, intermedios o avanzados de gestión, los mismos que presentan dificultades y entrapamientos que durante décadas han sido señalados, documentado e investigados en el país y en diversos países de América Latina.

Enfrentar dichas limitaciones a supuesto mirar con especial atención la gestión misma, el cómo se despliegan dichos procesos y en ello es posible también analizar la capacidad de generar un conocimiento particular, el que debiera ser optimizado, capitalizado y almacenado de manera que sea posible referirse a la gestión del conocimiento como un proceso avanzado de gestión presente en las organizaciones.

La presente investigación busca identificar la contribución de herramientas gerenciales a la gestión de programas sociales siendo definidas las herramientas como los procedimientos específicos que suponen el uso de destrezas para la generación de información pertinente a los largo del proceso y de utilidad para la toma de decisiones. En este sentido difiere de la acepción que dentro del ámbito público se tiene de herramientas de gestión a partir del cual se hace referencia a las herramientas administrativas como el Texto único de procedimientos administrativos (TUPA), Manual de organización y funciones (MOF), Reglamento de organización y funciones (ROF), Plan operativo anual (POA), Plan operativo institucional (POI) entre otras.

Se incorpora a dicho análisis el de los enfoques principales que sustentan las herramientas dado que en la práctica estos se constituyen en orientaciones, horizontes colectivos y paradigmas de los profesionales de diferentes disciplinas involucrados en la gestión, los mismos que son presentados para contextualizar el aporte de las Ciencias Administrativas a la gestión de programas sociales. Ello, en la medida que dichos enfoques así como las herramientas gerenciales vienen contribuyendo en materia de orientaciones específicas con categorías y elementos de análisis que hacen posible mirar la gestión en forma técnica y especializada como aportes que se suma a los enfoques y teorías propiamente de carácter social.

Es necesario precisar que si bien la gestión no se basa exclusivamente en el uso de herramientas estas pueden lograr un nivel de contribución en las diferentes etapas de planeamiento, ejecución y control que permitan alinear la estrategia, los objetivos con los indicadores y los resultados esperados.

Aproximarnos a la información que se presenta significó contar con información de los profesionales involucrados en dicha experiencia (gerentes, directores, responsables de los órganos de apoyo y operativos según sea el caso); a fin de configurar un proceso que permita identificar los más cercanamente posible al uso de estas herramientas o metodologías de gestión.

La primera presentación corresponde a la herramienta de Presupuesto por Resultados que tiene como sustento el enfoque de Gestión por Resultados en el Programa Logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo de la educación básica Regular (PELA). Este a partir del 2008 junto con otros 11 programas bajo la denominación de estratégicos pone en marcha la Gestión por Resultados y el Presupuesto por Resultados en el escenario de la gestión de programas sociales.

El Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes (PROJOVEN) hace uso del Valor Ganado que corresponde a una herramienta de la Gestión de Proyectos durante el año 2008 – 2009 y finalmente el Programa de Servicios de apoyo para Acceder a Mercados Rurales (PROSAAMER) con la herramienta del Balanced Scorecard o Cuadro de Mando Integral como metodología de la Gestión por Objetivos.

Tanto la innovación como el aprendizaje, como las limitaciones de carácter técnico o administrativo son presentados a partir del uso de las herramientas gerenciales específicas utilizadas en los programas sociales. Su importancia deriva del aporte, mediante su uso a la gestión en el marco de la búsqueda de modernización y apuntalamiento de mecanismos tendientes a reforzar los criterios de eficiencia y eficacia.

El CAPITULO I correspondiente al planteamiento del problema contiene la situación problemática, la justificación, los objetivos y las hipótesis de investigación, tanto la general como las específicas, así como las variables e indicadores.

El CAPITULO II presenta el marco teórico que incluye el marco filosófico o epistemológico de la investigación así como los aspectos correspondientes a los antecedentes del problema, las bases teorías y el marco conceptual.

El CAPITULO III corresponde a la metodología : tipo de investigación, las unidades de análisis, la población del estudio, la muestra, la técnicas e instrumentos para la recolección de datos, así como el procedimiento para el análisis de los datos obtenidos.

El CAPITULO IV: Resultados y discusión. En este capítulo se presentan los resultados obtenidos por programa en relación cada herramienta y el análisis respectivo así como la contrastación de las hipótesis.

El CAPITULO V: corresponde la prospectiva. En él se señala la metodología utilizada, el proceso desarrollado para el análisis y la identificación de los actores para finalmente presentar como resultado el escenario actual y el escenario futuro desde la perspectiva de los especialistas que participaron en el proceso.

Finalmente se tiene las conclusiones de la investigación, recomendaciones, referencia bibliográficas y los anexos correspondientes.

CAPITULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Situación Problemática

El país viene transitando por un proceso de cambios a partir de medidas tendientes a la modernización y a la reforma del Estado, lo que ha supuesto a su vez modificaciones en la administración pública. La administración pública denominada también gestión pública (término que surge a partir del management y de la gerencia pública), representa una “orientación” o “campo de interés” vinculado a la mejora de lo público a partir de las políticas diseñadas para tal fin. Desde una perspectiva más operativa alude a la articulación de recursos (financieros, materiales y humanos) para el logro de resultados con eficiencia y eficacia.

En esta perspectiva, la gestión de políticas públicas y en específico las sociales, forman parte de las propuestas que desde el Estado se diseñan para dar respuesta a la problemática existente. Las mismas que adquieren corporeidad, a partir del ejercicio de funciones administrativas y logran un nivel de concreción a partir de la operativización de programas y proyectos.

En este marco, y aunado a este proceso, se han dado también cambios en las nociones de administración, gerencia y gestión de políticas públicas siendo el manejo de las mismas materia de análisis y propuestas de parte de estudiosos vinculados a las Ciencias Políticas, a la Economía y las Ciencias Administrativas. En este sentido y no como una particularidad en el país, sino en respuesta a procesos más globales, se han dado cambios en la concepción de las políticas que apuntan a:

- Una visión de la integralidad de los problemas sociales, y con ello el involucramiento de diversas profesiones y profesionales en la atención de la

problemática, que supone el desarrollo de competencias como requisito para lograr la eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

- La identificación de capacidades institucionales como medio para garantizar el impacto de las propuestas en término de políticas, programas o proyectos en el plano más operativo.
- El involucramiento de los diferentes actores y la necesidad de reconocerlos como cogestores junto con el Estado.
- El uso de enfoques y herramientas gerenciales, es decir aquellos que provienen de las Ciencias Administrativas, para incrementar en la gestión social los niveles de eficiencia y eficacia.

Es precisamente este último punto al que se presta especial atención en el entendido que tanto a nivel de los lineamientos estatales como de la gestión operativa de los programas y proyectos se han asumido enfoques administrativos, provenientes del ámbito de la administración empresarial, que han supuesto el uso de herramientas o metodologías como parte de la gestión y que si bien responden en el sentido más amplio a la gestión de políticas públicas presentan en un plano más concreto un nivel de problemática en su aplicación.

Vinculado a ello desde una perspectiva temática, surge la inquietud de cuales han sido los enfoques predominantes en el periodo del 2005 al 2011 y que permiten enmarcar esta gestión en nociones que corresponden a los cambios y avances de la administración gerencial moderna.

Por otro lado y desde una perspectiva operacional, la gestión de programas sociales ha debido suponer la incorporación de herramientas que en su uso institucionalizado o como iniciativa de los gestores podrían haber significado innovaciones, aprendizaje y aportes significativos al desarrollo de capacidades institucionales y de los profesionales involucrados. Todo ello en estrecha relación con la gestión del conocimiento que como sabemos requiere explicitar dicho conocimiento en estructuras organizativas y en el desarrollo de competencias específicas a nivel profesional.

Es importante señalar que en el proceso de avance de las Ciencias Administrativas y de la Gestión Pública, se van estableciendo diferencias en cuanto a las prioridades de la gestión social: se reforzarían los principios centrales de desarrollo del ser humano y del bien común, se orientarían tanto a instituciones públicas como en general a la sociedad misma, así como que se basaría en la participación de diversos actores, en los requerimientos de concertación y establecimiento de redes.

En este contexto podemos arriesgar algunas interrogantes en base a las cuales formularemos la pregunta principal: ¿Qué ha supuesto el proceso de modernización y reforma del estado en el plano de la gestión de los programas sociales, en relación a nuevos enfoques y al uso de herramientas provenientes de la administración privada?, ¿Cuáles son los enfoques predominantes?, ¿hay experiencias de aplicación de herramientas o metodologías gerenciales en la gestión de programas sociales?, ¿Qué herramientas se aplicaron y con qué resultados?, ¿En qué medida es posible gerenciar en materia social haciendo uso de las Ciencias Administrativas para incrementar los niveles de eficiencia y eficacia y por tanto de valor social?

Se presenta como interrogante principal, desde una perspectiva operacional y sobre la que se sustenta la investigación: ¿De qué manera las herramientas gerenciales contribuyen en la gestión de programas sociales?

Finalmente, podemos preguntarnos ¿Por qué la búsqueda de mejoras en la eficiencia y eficacia de las políticas sociales no contempla un mayor uso de las herramientas de la administración en la gestión?

En consecuencia, se cree que en la última década y como producto de una nueva mirada a las políticas sociales se ha incorporado una visión gerencial en la gestión de las mismas, lo que ha supuesto la integración de enfoques y herramientas en la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y eficacia que se traduce en casos específicos de aplicación de herramientas gerenciales.

Al respecto se busca identificar experiencias de gestión que hayan hecho uso de herramientas o metodologías provenientes de la gestión privada y cuya aplicación, podría haber logrado una contribución al aprendizaje institucional y a la gestión del conocimiento.

Las herramientas pueden provenir de los lineamientos específicos en el marco de la gestión pública como por ejemplo la gestión por resultados y el presupuesto por resultados, así como de iniciativas particulares de parte de los gerentes Públicos. Estos últimos provienen de diversas disciplinas de las ciencias humanas, sociales y/o administrativas y por tanto poseen competencias específicas en relación a su experiencia profesional. Estas competencias, sin embargo deben hacer posible desplegar un proceso de gestión orientado a los mayores logros de eficiencia y eficacia; enfrentando en el camino logros significativos así como limitaciones en dicha intervención.

Afirma Machado (2003), que las teorías administrativas modernas tales como la reingeniería, la calidad, el mejoramiento continuo, la gerencia de proyectos se han constituido en tecnologías para el manejo y control de las organizaciones con el fin de dar respuestas ágiles e innovadoras a los nuevos retos que la realidad socio-económica y política les impone.

Si bien es cierto el enfoque gerencial forma parte de la cultura administrativa del presente siglo, resulta necesario identificar las limitaciones que este presenta en la gestión de políticas sociales en ámbitos públicos o privados. Articular las especificidades de la problemática social y sus condiciones básicas en términos de desarrollo de capital humano, sostenibilidad, equidad; con las particularidades de la administración empresarial resulta un reto que viene siendo asumido en el marco del desarrollo social y que amerita mirar con detenimiento.

En este sentido podemos preguntarnos ¿Cuáles son las evidencias que pueden dar cuenta de los niveles de aprendizaje?, ¿Qué limitaciones y dificultades presenta el uso de herramientas gerenciales?, ¿Cuáles son los principales virajes y cambios que podrían transformar la gestión de los programas sociales desde ahora hasta 2021 en el país?

Un primer paso supone indagar inicialmente cuáles son los programas que reúnen las características necesarias para convertirse en unidades de análisis en la presente investigación, estas características están dadas por:

- Ser un programa social desarrollado en el periodo determinado para la presente investigación.
- Haber hecho uso de alguna herramienta gerencial proveniente del ámbito de la administración privada.
- Disponer del acceso de la información a partir de los informantes claves involucrados.

Ello dará pie a recuperar las prácticas a partir de la visión de los involucrados y dar cuenta de los procesos gerenciales y en ellos de la aplicación de las herramientas específicas de las que se hizo uso en este camino; considerando su aporte a la gestión del conocimiento y el aprendizaje organizacional.

Los casos identificados son los siguientes:

- ❖ Programa Nacional de Empleo Juvenil (PROJOVEN)
Herramienta: Valor Ganado (VG)
Enfoque: Gestión de Costos por Resultados. Guía de fundamentos de proyectos (PMI)
- ❖ Programa Estratégico Logros de aprendizaje (PELA)
Herramienta: Presupuesto por Resultados (PpR)
Enfoque: Gestión por Resultados
- ❖ Programa de Acceso a Mercados Rurales (PROSAAMER)
Herramienta: Balanced Scorecard (BSC)

Las preguntas de investigación planteadas están alrededor de identificar ¿En qué medida las herramientas gerenciales Valor Ganado, Presupuesto por Resultados y Balanced Scorecard contribuyeron a la gestión operativa de los programas?

1.2 Formulación del problema

1. Se desconoce en qué medida las herramientas gerenciales Valor Ganado, Presupuesto por Resultados y Balanced Scorecard contribuyeron a la gestión operativa de los programas materia de estudio de manera que se pueda valorar su aporte.

2. Se carece de información sistematizada que dé cuenta de los niveles de aprendizaje e innovación en la aplicación de las herramientas.
3. No se tiene identificado las limitaciones o dificultades generadas en el proceso de aplicación de dichas herramientas.

1.3 Justificación de la investigación

Es relevante para las Ciencias Administrativas poner en evidencia su contribución a la gestión de las políticas, programas y proyectos sociales; así como en la formación teórica y práctica de los profesionales de diversas disciplinas involucrados en dicho proceso.

El conocimiento del devenir histórico en la asunción de estos postulados, es materia de investigación y análisis en el país, dado que responde a los requerimientos de eficiencia y eficacia de las acciones emprendidas desde el Estado y cuyo avance va de la mano con el proceso de reforma y modernización de la gestión pública.

En el marco general han predominado enfoques teóricos que surgen también del desarrollo de las Ciencias Administrativas como disciplina, siendo diversos los énfasis, transcurriendo desde la Ingeniería de Procesos hasta la Calidad Total y la Gestión por Resultados, entre otros. De la mano con los enfoques teóricos van las metodologías que hacen posible fortalecer la gestión, sin embargo su implementación no está exenta de dificultades o limitaciones.

Es posible aproximarse a la información de los postulados teóricos o enfoques predominantes a partir de los lineamientos y la normativa vigente en ese periodo, y a partir de diferentes técnicas de investigación a informantes claves involucrados en la gestión de los programas antes señalados.

Podemos decir que la presente investigación presenta una validez teórica dada la vigencia del tema, el mismo que es materia de investigación y análisis en los últimos años en el país dados los cambios en la gestión de políticas en el marco de la Reforma del Estado. De la misma manera, se constituye en un aporte al conocimiento y su contribución desde la Administración como disciplina a la gestión de programas sociales; así como en la formación teórica y práctica de los profesionales involucrados.

1.4 Objetivos de la investigación

1.4.1 *Objetivo general*

Determinar de qué manera las herramientas gerenciales contribuyeron en la gestión de Programas sociales.

1.4.2 *Objetivos específicos*

O1. Analizar la contribución de las herramientas gerenciales según el tipo en la gestión de programas sociales.

O2. Identificar en qué medida las herramientas gerenciales, según el uso, contribuyen en la gestión de programas sociales.

O3. Presentar una mirada prospectiva en relación al devenir de la articulación administrativa – social en la gestión de políticas sociales.

1.5. Hipótesis

1.5.1. *Hipótesis general*

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN GENERAL:

¿De qué manera las herramientas gerenciales contribuyen en la gestión de programas sociales?

HG. Las herramientas gerenciales contribuyen en la gestión de los programas sociales.

1.5.2. *Hipótesis específicas*

PREGUNTAS ESPECÍFICAS:

¿En qué medida las herramientas gerenciales, según el Tipo, contribuyen en la gestión de programas sociales?

¿En qué medida En qué medida las herramientas gerenciales, según el uso, contribuyen en la gestión de programas sociales?

H1. Las herramientas gerenciales, según el tipo, contribuyen en la gestión de los programas sociales.

H2. Las herramientas gerenciales, según el uso, contribuyen en la gestión de programas sociales.

1.5.3. Variables e indicadores ¹

1.5.3.1. Identificación y definición de variables

TABLA 1: Variables / Dimensiones/Definiciones

VARIABLES/DIMENSIONES	DEFINICION
Herramientas Gerenciales	Son procedimientos específicos que supone el uso de destrezas para obtener información pertinente a lo largo del proceso administrativo (planificar, organizar, controlar y dirigir) y su utilidad está dada por la información que proporcionan para la toma de decisiones gerenciales.
Gestión	Proceso coordinado de etapas articuladas en un entorno organizativo, que supone el ejercicio de funciones administrativas de quienes gerencian para el logro de los resultados previstos. Supone procesos básicos (planificación, ejecución y evaluación), procesos vinculados a recursos (recursos humanos, financieros- económicos, de la información y materiales) y procesos avanzados (de las relaciones, de la estructuración, del aprendizaje).
Gestión operativa	Corresponde al nivel micro, en el que se operativizan los programas y proyectos. El término operativo se adscribe a las actividades de ejecución, de realización y operación de la política.
Aprendizaje	Referido a la asimilación de las lecciones que surgen del análisis de la gestión de las intervenciones. Dicho análisis debe alimentarse del monitoreo y de la evaluación de las causas de los problemas detectados. Sebe hacer posible mejorar las habilidades para el desempeño de las funciones de los profesionales, grupos y de las organizaciones.

¹ Ver en anexo la matriz de consistencia

Innovación conceptual	<p>Nuevas ideas (o conceptos) aplicadas (involucra un “hacer”); Que responden a una necesidad específica o problema; Que pueden involucrar cambios (deliberados) en el comportamiento de los agentes, las prácticas, procesos y/o productos (bienes y/o servicios públicos); Que mejoran el desempeño institucional y generan resultados observables; Que agregan valor público, contribuyen al fortalecimiento institucional y mejoran la calidad de vida de los ciudadanos; Que mejoran los índices de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos; Que, en definitiva, es un medio para un fin, no un fin en sí mismo (Ramírez, 2010: 8).</p> <p>El término alude al desarrollo de nuevos puntos de vista o enfoques. Desde la perspectiva de la teoría de gestión del conocimiento supone la capacidad para transformar el conocimiento general en específico a partir de la experiencia en un puesto de trabajo, así como la reflexión y el análisis de los procesos desarrollados.</p>
-----------------------	--

1.5.3.2. Variables, indicadores y escala de medición.

TABLA 2. Variables, indicadores y escalas de medición.

VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES	ESCALAS DE MEDICIÓN
HERRAMIENTA GERENCIAL	TIPO DE HERRAMIENTA GERENCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Valor Ganado • Balanced Scorecard • Presupuesto por resultados 	
	USO DE LA HERRAMIENTA GERENCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de aplicación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alto - Se aplicó de forma completa ▪ Medio - Se aplicó parcialmente ▪ Bajo/Nulo- No se aplicó
	UTILIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Información producida 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alto - Información documentada ▪ Medio - Información parcialmente documentada ▪ Bajo- información no documentada
		<ul style="list-style-type: none"> • Grado de contribución para la toma de decisiones 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alto ▪ Medio ▪ Bajo
GESTIÓN DE PROGRAMAS	APRENDIZAJE	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios de análisis de la información. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alto - Se crearon nuevos en función a las necesidades ▪ Medio - Se restringieron los que habían ▪ Bajo - No se generó ninguno
		<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de destrezas para la aplicación de la herramienta. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alto ▪ Medio ▪ Bajo
	INNOVACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptación de la herramienta 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alto ▪ Medio ▪ Bajo
		<ul style="list-style-type: none"> • Grado de identificación de las necesidades de mejora en la aplicación de la H. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alto ▪ Medio ▪ Bajo
		<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de reflexión sobre la utilidad de la herramienta 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alto ▪ Medio ▪ Bajo

CAPITULO II: MARCO TEORICO

2.1 Marco Filosófico o Epistemológico de la Investigación.

A decir de Simons (2011) la capacidad de maravillarse que todo ser humano tiene en sí mismo es el germen del conocimiento, es decir solo en la medida que el hombre se asombra frente a aquello que descubre en su vida misma y en la interrelación con los demás, con la naturaleza y con el universo, dará inicio a un proceso de construcción de la vida y del mundo.

Mientras se es capaz de asombrarse, de sorprenderse es posible abrir camino en la búsqueda de la satisfacción y respuesta a las principales interrogantes que hacen posible un ser humano pleno. Frente a la insatisfacción siempre hay dos caminos “apagar el deseo profundo contentándose con lo que se tiene o buscar la verdadera realización de su ser profundo”.

Esta decisión del camino a elegir es producto de la libertad humana y de la posibilidad siempre inacabada de elegir, ello en la medida que el ser humano es por naturaleza inacabado, inconcluso. Desde su nacimiento hasta su muerte está sujeto a su continua formación a partir del desarrollo de capacidades en un entorno social, este desarrollo es pues una posibilidad de elegir como quiere ser.

En esencia “somos lo que somos y nuestras múltiples posibilidades. Podemos crecer, decrecer, ser diferentes” (Simons, 2011, p.37). Estas son algunas de las posibilidades que se nos da en la vida. El ser humano es entonces producto de su decisión, de su elección como respuesta a su propio enigma como ser inacabado.

Sin embargo, reconociendo en estas primeras líneas al ser humano en una perspectiva más bien filosófica – antropológica no es posible dejar de resaltar que el hombre se

hace en relación con su entorno, en una sociedad con características sociales, políticas, culturales determinantes.

De esta manera y en el contexto de la sociedad la presente investigación no puede dejar de poner por delante la concepción del ser humano inacabado, en búsqueda permanente y lleno de potencialidades y capacidades que podrá desarrollar en la medida que la búsqueda del desarrollo integral sea el objetivo principal no solo de gobernantes sino de funcionarios, empresarios, profesionales que de una u otra manera se encuentran en la escena pública.

El hombre se desenvuelve en el marco del desarrollo de oportunidades y potenciación de las libertades para el desarrollo de capacidades, entendido como la diversidad de cosas que las personas pueden hacer o ser en la vida. En este sentido se da la búsqueda permanente de bienestar; siendo este el objetivo del desarrollo.

2.2 Antecedentes del problema. Investigaciones sobre el tema de estudio

Las dificultades en el desarrollo de la investigación sobre las políticas públicas, es un tema mirado con cierta preocupación en la medida que se reconoce la importancia de contar con estudios que contribuyan a mejorar los niveles de eficacia y eficiencia. Es decir a mejorar la gerencia y gestión de las mismas. Sin embargo, las investigaciones operativas que hagan posible volver a la práctica para retroalimentar la intervención no son muchas.

Al respecto y en el entendido que las políticas públicas incluyen las políticas de carácter social, es decir aquellas que están orientadas a atender las necesidades de las mayorías poblacionales, se presentan aún más limitaciones de índole operativa en cuanto a investigaciones se refiere.

Las investigaciones que a continuación se presentan detallan los objetivos, metodología y conclusiones a las que arribaron y que abordan directamente la aplicación de herramientas gerenciales a programas o instituciones estatales.

Tanaka, M. (2011). Influencia del presupuesto por resultados en la Gestión Financiera Presupuestal del Ministerio de Salud.

Objetivo:

Analizar la aplicación del PpR en la gestión financiera presupuestal del MINSA, para determinar su eficiencia y eficacia en los Programas Estratégicos Salud Materno Neonatal y Articulado Nutricional en el periodo 2005-2008.

Metodología:

El trabajo realizado es un estudio descriptivo-explicativo: describe el PpR, expresa la relación de éste con la eficacia y eficiencia de la gestión, especialmente financiero presupuestal del MINSA. Se revisó y tomó información bibliográfica referida especialmente a la normatividad presupuestal y de la gestión del MINSA.

La revisión y el análisis corresponden a los cuadros de ejecución presupuestal del MINSA de los años 2005-2008 y lo concerniente a los resultados obtenidos en la aplicación progresiva del PpR en los Programas Estratégicos Salud Materno Neonatal y Articulado Nutricional.

Se consideró como población al total de los profesionales y técnicos del MINSA, y como muestra a los profesionales y técnicos de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MINSA.

Se aplicó encuestas a los profesionales y técnicos de Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MINSA.

Conclusiones:

Las conclusiones presentadas en la tesis son las siguientes:

- Durante el período de análisis, el presupuesto del MINSA no ha mostrado un incremento significativo en la asignación de recursos por parte del MEF.
- En el MINSA, se observa una débil articulación del planeamiento con el presupuesto desde una perspectiva de resultados. La falta de instancias de coordinación regional dificulta una sinergia natural entre los diferentes instrumentos.

- La regulación de la ejecución del gasto público, no contribuye a una gestión por resultados. En la práctica, la sociedad civil participa en forma limitada en el proceso de toma de decisiones.

- De acuerdo a los datos obtenidos en el trabajo de campo y el análisis de los mismos, se confirma la hipótesis general², en el sentido de que cambiar las relaciones significativas mejoró los resultados en el desempeño de los programas.

Naranjo, David (2010). El uso del cuadro de mando integral y del presupuesto en la gestión estratégica de los hospitales públicos

Objetivo:

Examinar la relación entre el perfil de los directivos y el uso del cuadro de mando integral y del presupuesto en la consecución de objetivos estratégicos centrados en la reducción del coste y en la mejora de la flexibilidad en la prestación de servicios sanitarios.

Metodología.

Los instrumentos utilizados fueron la encuesta dirigida a directivos miembros del equipo de la dirección de 218 hospitales públicos en España. El índice de respuesta fue del 53,51 %, con 473 cuestionarios útiles.

Conclusiones presentadas:

Los resultados arrojan que los directores más jóvenes y con menos antigüedad suelen hacer un mayor uso del cuadro de mando integral que del presupuesto. La diversidad en el equipo de dirección está relacionada con el empleo de diferentes técnicas de control de gestión. El uso del cuadro de mando integral se relaciona positivamente con la implantación de estrategias sanitarias centradas tanto en la mejora de la flexibilidad como en el control y la reducción del coste sanitario.

² El cambio de prioridades en las relaciones de las variables más significativas, que determinaban la asignación presupuestal, han determinado la mejora de los resultados en los indicadores de desempeño del Programa Estratégico Salud Materno Neonatal y Articulado Nutricional. (Relación Planes-Presupuesto, Capacitación e identificación de los Trabajadores encargados de las fases presupuestales, Participación Ciudadana en la toma de decisiones presupuestales y control del presupuesto, y Priorización de los resultados y efectos en lugar de insumos y gastos).

Se tiene como conclusión final que la adopción de sistemas de control de gestión no solo es resultado de un proceso racional y de presiones institucionales, sino que también depende de las características de los individuos responsables de la toma de decisiones. El uso del cuadro de mando integral facilitará que los hospitales puedan implantar planes estratégicos con múltiples objetivos.

Marín, R. (2010). Desarrollo de una herramienta de soporte para el Cuadro de Mando Integral.

Objetivo:

El objetivo es desarrollar un sistema que permita mostrar en un cuadro de mando integral y mediante un vistazo general, la situación actual y/o histórica de la organización.

Metodología:

La metodología utilizada para el proceso del desarrollo del proyecto es RUP (Rational Unified Process) la cual permite llevar a cabo los procesos iterativamente para avanzar de manera incremental en el producto a desarrollar.

La teoría del cuadro de mando integral es una metodología eficiente y eficaz para la administración de la estrategia de las empresas, utilizarla adecuadamente permite medir las operaciones realizadas por la organización y tomar las acciones necesarias para el logro de los objetivos a alcanzar.

Esta herramienta permite visualizar en una única pantalla la situación actual de la organización mediante la presentación ordenada y agrupada de las perspectivas, objetivos, iniciativas, indicadores y metas definidas para la administración de la estrategia adoptada.

La metodología de desarrollo permitió avanzar de manera incremental para poder corregir cualquier inconveniente en el diseño del sistema.

La elección de una herramienta web permite que el sistema de CMI pueda utilizarse sin restricciones para poder llegar a todos los empleados de la empresa y comunicar la estrategia y sus responsabilidades para el logro de los objetivos planteados.

La herramienta del VML (Vector Markup Language) utilizada para la visualización del mapa estratégico y de los tacómetros fue la más adecuada debido a su facilidad de uso en la programación y permitió ahorrar tiempo en la construcción de funcionalidades importantes del sistema.

Contreras, J. (2007). Sistema de control de gestión basado en la técnica del Valor Ganado: presentación de un nuevo estimador de tiempo de término de proyectos de Ejecución.

Objetivos:

Aplicación de un sistema de control a un proyecto del área ingenieril basado en la metodología del EV (earned value), que incluye además la presentación de un nuevo estimador de tiempo restante de término de proyectos a partir de un instante T_i .

El sistema de control en base a la metodología del valor ganado consiste en realizar las intervenciones adecuadas, a partir de los valores obtenidos en los indicadores (CV^3 , SV^4 , CPI^5 , $TCPI^6$, CPI^7 , SPI^8) para corregir los procedimientos, procesos y conductas en orden a obtener las salidas con la menor brecha entre lo presupuestado y la ejecución real del proyecto.

Una técnica para la evaluación del desarrollo de los proyectos es “El valor Ganado”, que es utilizada como un instrumento válido para el Project Management. Surge como respuesta a la gran cantidad de inversiones perdidas por una ineficiente administración de los proyectos. La metodología en mención es fácil de aplicar y tiene posibilidad de amplia cobertura en áreas de trabajo y empresas de diferente tamaño.

La aplicación de este sistema a tres proyectos ha demostrado la utilidad que pueden prestar los indicadores y estimadores en la gestión de proyectos. El sistema de control propuesto puede dar alertas sobre la marcha de los proyectos en dos áreas

³ Variación del coste

⁴ Variación del cronograma

⁵ Índice de rendimiento del Coste

⁶ Índice de rendimiento en costos al término

⁷ CPI Acumulativo

⁸ Índice de rendimiento del cronograma

fundamentales que son: los costos y los tiempos de término. Las intervenciones al inicio del proyecto son mucho más efectivas que aquellas que se hacen al término.

La aplicación del sistema de control propuesto es consistente con la gestión adecuada de proyectos basada en el PMI.

Meléndez, G. (2011). La gestión del acompañamiento pedagógico: el caso del Programa Estratégico "Logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo de educación básica regular (PELA)" en la Región Callao- UGEL ventanilla.

Objetivo:

Analizar el tema en base a las opiniones y percepciones de los actores que han podido ser entrevistados y que han intervenido en la experiencia de ejecución del acompañamiento pedagógico del PELA, en la UGEL de Ventanilla y la DRE de la Región Callao, revisión de información secundaria.

Metodología:

Estudio basado mayormente en la perspectiva cualitativa, de carácter exploratorio. Los instrumentos utilizados son la revisión de información secundaria y la realización de entrevistas. Estas últimas se realizaron en dos etapas, la primera dirigida a funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del MINEDU, con el propósito inicial de recabar información que complemente las fuentes secundarias obtenidas sobre el PELA. En una segunda etapa, se realizaron entrevistas a funcionarios de la DRE y UGEL así como a acompañantes pedagógicos de Ventanilla y académicos especialistas en el tema educativo.

Conclusiones:

- La Educación Básica Regular en nuestro país, viene logrando mejoras; sin embargo, en cuanto a la calidad del aprendizaje, los avances han sido mínimos.
- En el caso de la región Callao, se han encontrado evidencias de factores que presentan dificultades en el proceso como de los que se vienen implementando adecuadamente como las asesorías y capacitaciones que se les da a los acompañantes a partir de alianzas con actores como las ONG's y el Municipio.

- Los factores que presentan dificultades son los concernientes a la coordinación entre el área de Gestión Pedagógica con el área de Gestión Administrativa de la UGEL de Ventanilla; la entrega de materiales y presupuesto para la realización de los micro talleres), la disponibilidad de espacios implementados para la realización de su labor. Asimismo, los acompañantes sienten una sobrecarga administrativa,

Además en cuanto a las coordinaciones entre los equipos regionales y locales presentan dificultades en la comunicación por lo que la labor de coordinación entre ellos se dificulta.

2.3 Bases teóricas

Alrededor de la gestión de programas y proyectos sociales, como forma de concreción de las políticas públicas, se articulan un conjunto de planteamientos o sustentos teóricos que permiten analizar de manera integral la problemática generada a partir del análisis de la gestión.

Una de las primeras aproximaciones teóricas la constituye la administración pública y los cambios que en el contexto socio económico, político y cultural se han presentado en las últimas décadas y que dan origen a nuevos enfoques o nociones alrededor de los procesos de modernización y reforma del Estado.

Estos énfasis se dan tanto para la gerencia de una empresa en el sector privado como en el ámbito público, siendo alrededor de la gerencia pública donde el rol del estado y sus objetivos principales van cambiando y por tanto las formulaciones de políticas y la gestión de las mismas.

El termino gestión pública surge de la mano de nuevos contenidos que provienen de la teoría administrativa y de otras disciplinas y que estructuran los procesos de administración de las políticas y los énfasis en cuanto al uso de enfoques y herramientas provenientes del sector privado, entre otros aspectos. Se presentan los principales cuestionamientos que dan origen a estos cambios, y por tanto a las modificaciones en las políticas públicas y en ellas las políticas sociales; así como el abordaje de las nociones gerenciales; en el marco de los aspectos de poder, política y en correspondencia con el desarrollo social como objetivo primordial del Estado.

Es importante también, presentar y analizar el rol de los profesionales involucrados en la gestión así como las capacidades requeridas para ello, en el marco de las instituciones estatales.

2.2.1 Administración y gestión pública

El rol del Estado, asociado entre otros elementos, al mayor o menor grado de intervención frente al desarrollo social de cada país, determina las características de la administración y gestión de las políticas públicas; así como las prioridades establecidas para estas últimas. La administración pública puede ser definida como la actividad organizada del Estado a través de las organizaciones de carácter público.

El proceso de reforma del Estado se originó en la crisis del modelo de Estado de los países desarrollados luego de la post guerra, a fines de la década de los 80. Se requirió restablecer el equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos asumiendo como estrategia la reducción del tamaño del Estado sobre la base de la preponderancia del mercado. Al no resultar como alternativa se presenta la reconstrucción del mismo.

En este contexto de cambios globales los países latinoamericanos presentan particularidades, lo que significó la crisis del aparato fiscal y del funcionamiento del aparato administrativo que se manifiesta de forma diversa y en múltiples dimensiones: política, económica y social.

El aparato administrativo estaba caracterizado por la burocratización y la debilidad de las instituciones públicas evidenciada en la corrupción, la falta de eficacia en la provisión de los servicios, la falta de transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos. Situación que trae consigo la adopción de medidas de reforma a partir del Consenso de Washington, para luego dar pie las llamadas reformas institucionales o de “segunda generación”.

Las medidas de ajuste económico vieron incrementada la pobreza y los cuestionamientos sobre el rol del Estado en la atención de las necesidades de la población y la mejora de las condiciones de vida.

Guadarrama (2003) sostiene:

Las presiones por eliminar el déficit fiscal y mantener la disciplina en el gasto público, así como las prescripciones derivadas de la situación económica y política para esta región, abonaron el terreno para las corrientes que desde la administración buscaban mejorar la eficiencia gubernamental, y particularmente, las provenientes de las escuelas norteamericanas (p.150).

Evidentemente estos procesos se encontraban en el marco de la creciente globalización, el desarrollo de las tecnologías y las transferencias de modelos entre países. En ello se enmarcan las reformas de la administración pública, cuyo énfasis central estuvo en los cambios en los modelos organizativos y prácticas de gestión para mejorar la capacidad técnica y por tanto los resultados. Se desarrollaron también relacionados a los cambios en la política pública como medios para atender las necesidades prioritarias de la población como parte de las funciones principales del Estado.

El documento del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD, 2010) señala como etapas, una primera, hasta mediados de la década de los noventa que hubo dos tendencias: la primera ligada a demandas sociales generadas por la redemocratización y que impulsó a la par una mayor participación ciudadana, ampliación de políticas sociales y búsqueda de profesionalización del servicio civil. Aún con los aspectos positivos generados, presentó algunos problemas en torno a su visión meramente economicista de la gestión pública, un modelo neoliberal con preeminencia del mercado y la transferencia de un tipo de aparato estatal en una región sumamente heterogénea (p.8).

La segunda tendencia (también llamada primera ronda de reformas) orientada a generar un nuevo modelo estatal con medidas orientadas hacia el mercado. Se propuso reducir el aparato estatal, privatizar y los primeros pasos hacia la modernización gerencial orientada a procesos internos y presupuestarios (racionalización de procedimientos).

La situación presentó el desarrollo de dos tendencias diferenciadas en cuanto a su visión del Estado y de la gestión pública y que de manera diferenciada fueron

desarrolladas en los países latinoamericanos, asumiendo énfasis y mecanismos diferentes en función a sus propias particularidades.

Es el mismo CLAD (1998) quien en 1998 plantea una nueva agenda de reformas. Los énfasis estaban a partir de la década de los noventa en el mejoramiento de la gestión.

CLAD (1998) sostiene:

Estos cambios constituirían una agenda más orientada al mejoramiento de la gestión, con gran énfasis en la efectividad de las políticas públicas, en el fortalecimiento de la función pública, en la democratización de la administración pública y en el montaje de una red de políticas sociales, con el objetivo de alcanzar una verdadera ciudadanía social (p.7).

Entre los aspectos que constituyen un marcado énfasis están los vinculados a las nuevas tecnologías de gestión, la gestión por resultados, democratización de la gestión pública, profesionalización de la función pública, mecanismos de gobernanza (CLAD, 2010).

En este contexto la administración pública ha transitado en las últimas dos décadas por procesos de cambios acelerados como producto de la renovación del Estado, lo que significó modificaciones en sus roles, en sus instrumentos y en las políticas públicas aplicadas por los gobierno. El Estado paso de benefactor a regulador y con ello la administración pública como tal sufrió modificaciones tanto en su concepción como en la práctica misma.

Surgen entonces las nociones de gerencia pública, gestión pública y nueva gestión pública en contraposición en algunos casos con la de administración pública. Esto a la luz del surgimiento del término management en el panorama de la administración del Estado, que supuso tanto teórica como prácticamente un conjunto de valores, principios y técnicas diferentes.

A decir de Ospina (1993), la administración pública connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientado hacia el status quo. Concepción que la presenta como

disciplina aplicada basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales. La gestión pública connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. Según se afirma ésta es una concepción más integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas, apoyadas por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo.

Ante la complejidad de la realidad y puestas de manifiesto las dificultades de la administración en el Estado en las últimas décadas el vocablo “management” surge como un recurso importante, que aplicado al ámbito público promete aliviar la presión económica sobre recursos escasos, atender a las demandas insatisfechas de los usuarios de los servicios públicos y servir de pretexto a decisiones políticas duras e impopulares de cualquier signo ideológico, como lo señala Echevarría (1999).

Hay quienes señalan también que el management en la administración pública no es reciente ya que el concepto de management (manejo) evolucionó entre los siglos XIX y XX, siendo Frederick Taylor, quien en 1911 publicó *The Principles of Cientific management* (Principios del Manejo Científico), quien lo difunde de manera más amplia. Es H. Fayol quien hace una expresa aplicación de estos principios al ámbito de la administración pública en su *Teoría administrativa en el Estado* (Echevarría, 1999).

El éxito aparente de los gestores privados situó al sector público en comparación con el privado, permitiendo el ingreso de la palabra gestión en reemplazo del término administración en el sector público, sin embargo, durante mucho tiempo tanto el término administración pública como management debieron ser utilizados en el vocabulario cotidiano de manera indistinta o ambivalente.

Durante la década de 1980, los gobiernos estaban convencidos de que el sistema tradicional de la administración pública- en comparación con el sector privado- no articulaba una forma efectiva de gestión de los servicios públicos, por lo que empezaron a introducir cambios.

Entre estos dos puntos temporales empezó la llamada aproximación de la gestión. Hughes, citado por Sánchez (2006), supone que un antecedente directo del uso de la

gestión es el Informe Fulton (1968) en Gran Bretaña. Este informe reflejaba una clara preocupación en relación a las capacidades de gestión de los servicios públicos. Se recomendaba que el sistema debiera abrirse, empleando a gente fuera del sistema público en todos los niveles y desmantelando estructuras excesivamente rígidas así como las barreras a la movilidad interna.

Una vez que el término public management se empieza a manejar en los Estados Unidos, otros países también se apropian de él, Francia en la década de 1980 como gestión publique y España como gerencia pública. En América latina aparece como gerencia o gestión pública. Esto propició la confusión en el uso y significado de estos conceptos (Sánchez, 2006).

Echevarría (1999) afirma que:

La especificidad científica (del management) “procede de su singular orientación hacia el mejoramiento del rendimiento de las organizaciones, lo que se expresa en satisfacer los valores de economía, eficacia y eficiencia; pertenece a las denominadas ciencias aplicadas, las cuales se caracterizan por su valor instrumental y prescriptivo para lograr la transformación de la realidad (p.17).

Este mismo autor señala que es posible distinguir dos dimensiones inseparables en el significado del management:

Como una función ideológica que sirve para la creación y el mantenimiento en las organizaciones de prerrogativas de gestión (el llamado derecho a gestionar - the right to manage), en base al reconocimiento de valores de racionalidad económica; a esta segunda faceta la denominan, en un juego de palabras, la gestión del significado (the Management of Meaning).

Esta dimensión está compuesta por la existencia de una cultura de valores reconocidos y aceptados comúnmente sobre lo que se entiende por buena gestión (la trilogía de economía, eficacia y eficiencia); y por instituciones de responsabilidad, que delimiten las fronteras a la creación, mantenimiento y manipulación del poder y prevean sanciones por el incumplimiento de los valores de referencia.

Sobre estos fundamentos ideológicos y culturales, se formula todo un entramado de técnicas, modelos y prácticas de comportamiento, que constituyen el contenido del

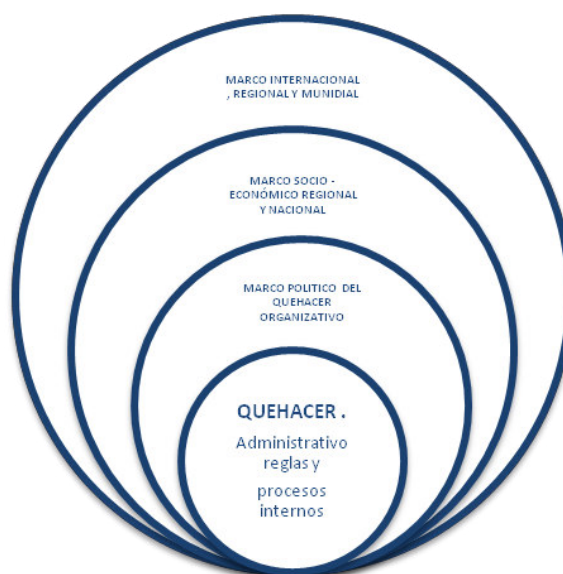
“Management” y con los que se pretende lograr la satisfacción de sus valores dominantes. Como conjunto de técnicas o instrumentos de gestión, lo que denomina el significado del “Management” (the Meaning of Management).

La primera evoluciona lentamente en relación a los cambios que se producen sobre todo en el paradigma de organización social, ello ocasiona el desplazamiento de unas técnicas por otras, las mismas que son creadas y recreadas a la luz de nuevos cambios en el pensamiento gerencial. Ambas dimensiones entonces están vinculadas sobre todo las técnicas e instrumentos de gestión cuya aplicabilidad no puede estar exenta de reconocer la Perspectiva ideológica y cultural y en ello la legitimidad de los valores y funciones directivas.

La Gestión Pública

La gestión pública puede ser definida como “la acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas” y puede ser enmarcada en lo que Ospina (1993) denomina la “visión ecológica” la misma que gráficamente se puede presentar de la manera siguiente:

Gráfico 1. Visión ecológica de la Gestión Pública



Fuente. Ospina (1993).

Cada uno de estos cuatro niveles se interrelaciona, enfatizando la injerencia de estos en el desempeño de la organización y por tanto en el quehacer de los profesionales involucrados.

- La teoría organizacional permite entender el comportamiento de la organización específica en la que se desarrolla el quehacer de los profesionales presentado en el primer nivel.
- La organización se presenta en un sistema político de donde emanan las políticas públicas.
- La acción política se enmarca dentro de una unidad territorial y cultural (nación), cimentada en estructuras económicas y políticas resultantes de procesos históricos particulares, conformada por diversos grupos con interés económico y social que participan en mayor o menor medida en la dirección del país.
- El marco regional y mundial es finalmente el marco general en el que se desenvuelve el país.

Se configura por tanto prácticas sociales diferenciadas y específicas que son fuente directa de generación de conocimiento. El Estado a su vez, con sus características y dificultades se ve en la necesidad de atender los problemas principales a la par que los profesionales y las organizaciones requieren hacer uso de sus mayores esfuerzos para corresponder a estos requerimientos. Tanto las organizaciones públicas como privadas y los profesionales involucrados en cada una, son afectos a las influencias de los entornos mediatos o remotos que se presentan en el contexto general.

De esta manera la mirada integral a estos elementos permite dar forma a la administración pública como disciplina, que a su vez recurre a otras para entender en el contexto más amplio y completo posible las características de esta como actividad organizada del estado. Así, la gestión organizativa en el espacio de las organizaciones públicas permite un acercamiento al nivel más práctico o micro en la implementación de políticas públicas.

Ospina (1993) afirma que es central presentar una visión integral de la gestión a partir del conocimiento generado y los aportes de las diferentes disciplinas. Asimismo, Stillman, citado por Ospina (1993) sostiene:

Por ejemplo, de la ciencia política se tomó el énfasis en el desarrollo del poder, así como el desarrollo inicial del análisis de las políticas públicas; de la sociología, el enfoque de sistemas, el énfasis de la burocracia como tipo ideal y la importancia de la teoría organizacional; la historia, aportó el material para entender las decisiones administrativas que han tenido repercusión social; la administración, brindó elementos sobre las funciones administrativas, las ciencias de la decisión y los sistemas de información; la economía, trajo elementos sobre finanzas públicas, presupuesto y política fiscal; de la psicología social e industrial surgió un énfasis en el comportamiento organizacional, las relaciones humanas y los grupos informales; la administración comparada, permitió el cuestionamiento del modelo occidental y su aplicación mecánica otros contextos ; y finalmente la medicina, el derecho, el trabajo social, la ingeniería, la educación, contribuyeron con la aplicación de nuevas tecnologías y técnicas desarrolladas en su campo de acción (p.10).

Sin embargo, estos aportes no solucionan los problemas del entendimiento de la gestión, no solucionan el problema específico de la práctica organizativa. El entendimiento en el ámbito micro debe derivar del conocimiento de la práctica profesional.

De acuerdo al mismo autor, desde el punto de vista teórico, la Gestión Pública representa una “orientación” o “campo de interés” que bajo un mismo objeto incluye una diversidad de investigaciones empíricas. En el nivel práctico, la gestión pública corresponde al conjunto de políticas públicas para modernizar, reformar y transformar la administración pública en un organismo más flexible, apto, ágil y capaz para dar atención a los requerimientos ciudadanos en un contexto de globalización, interdependencia mundial y rápido avance tecnológico.

La Nueva Gestión Pública

El modelo de la Nueva Gestión Pública se constituye en un nuevo paradigma, superando a los anteriores: el tradicional, el eficientista y el de calidad, en el que

interactúan los administradores, los productores o profesionales que producen los servicios y los políticos.

En un momento posterior surge una nueva tendencia o modelo que enfatizaba la mejora de los resultados, la eficiencia, efectividad y los indicadores para evidenciar el desempeño. Su propuesta apostaba a lograr esa eficiencia a partir del uso de instrumentos, técnicas, tecnologías que surgieron y que ofrecían garantizar estos cambios: la Nueva gestión Pública.

En torno a los planteamientos de la gerencia pública o nueva gestión pública hay diversas posiciones, se plantea que las diferencias principales están en las nociones economicistas del Estado y cuyos principios se encuentran en el mercado como ordenador por excelencia de los rumbos del sector público. Pero hay también quienes señalan que ambos significan lo mismo. (Guadarrama, 2003).

Sobre este nuevo modelo, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), desarrolla en 1998 el documento titulado La Nueva Gestión Pública, el mismo que plantea la reconstrucción del Estado, más su desmantelamiento para atender los nuevos desafíos de la sociedad postindustrial.

En el documento, el CLAD (1998) señala que:

El diagnóstico actual afirma que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aun cuando hoy deba funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra". Y por tanto "la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político (p.7).

Ello, considerando las adecuaciones en cada contexto nacional y dando respuestas específicas a su problemática. Los cambios en este sentido vienen siendo diversos en los países de América Latina. Igualmente, plantea la necesidad de desarrollar cambios estructurales en la región los que deben considerar 3 problemas específicos: la

consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico, y la reducción de la desigualdad social.

Interesa prestar especial atención al área social, donde CLAD (1998) plantea que:

El camino está en fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador de las políticas públicas. Para esto, se torna fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al Tercer Sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica. Pero debe hacerse un primer llamado de atención para el caso latinoamericano: es necesario mantener el poder de intervención estatal directa, en caso de que no estuviesen dadas las condiciones sociales mínimas para compartir las actividades con la sociedad. Por consiguiente, es preciso diferenciar las situaciones en las cuales los servicios podrán ser suministrados por más de un proveedor y/o por entidades públicas no estatales, de aquellas situaciones en las que el aparato estatal será el único capaz de garantizar la uniformidad y la realización sin interrupciones de las políticas públicas (p.7)

Es posible asumir finalmente las características o rasgos principales de la Nueva Gestión Pública o reforma gerencial como lo señala el documento del CLAD, a decir de Sánchez (2006) como:

La Nueva Gestión Pública, presenta los rasgos siguientes: a) una orientación marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio público; b) existe la pretensión de sustituir formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas, en un contexto cada vez mayor de gestión descentralizada; c) se exploran nuevas soluciones diferentes en la prestación directa de los servicios y de una reglamentación directa por el Estado (privatización, desreglamentación, subcontratación); d) la búsqueda de la eficiencia en los servicios públicos prestados directamente por el sector público; y e) se refuerzan las capacidades estratégicas del centro del gobierno, de manera que conduzca a la evolución del Estado (p.54 -55).

En este sentido el Estado debería efectuar cambios en torno a las privatizaciones y a la reducción de su tamaño, es decir cambios en el nivel macro. En otro nivel, micro, los cambios estarían basados en las organizaciones y su cambio de estructura, exigencias por un mejor desempeño y por la eficacia y eficiencia y calidad, mejora en la rendición de resultados y en el manejo de los profesionales involucrados.

Habiendo presentado el proceso de cambios y del surgimiento de las principales nociones en torno a la gestión pública y los procesos que ello trajo consigo, es necesario referirnos a lo que ello significó en materia de generación de las políticas públicas y en específico de las políticas sociales.

2.3.2 La Teoría Administrativa y el Desarrollo de Enfoques y Herramientas Gerenciales

En cuanto a la evolución de la teoría administrativa y los énfasis predominantes, es posible identificar cuatro grandes revoluciones a la par con el pensamiento y la teoría estratégica gerencial. Los diferentes aportes sobre la teoría administrativa, a través de la historia de la humanidad, contribuyeron a una verdadera evolución y fortalecimiento del conocimiento y en el desarrollo de diversas herramientas relacionadas con la definición, implementación, monitoreo y ajuste de la estrategia y planeación. (Chavarría, 1999).

Estas cuatro grandes evoluciones como lo denomina el autor están asociadas a la búsqueda de incremento en la producción, a la optimización de operaciones y recursos, a la calidad de las operaciones y finalmente a la diferenciación, calidad y búsqueda del valor hacia los clientes, accionistas y empleados.

La primera, se da desde principios del siglo XXI y está caracterizada por el énfasis en la producción y la economía de escala, con el crecimiento del mercado, la mecanización, la suplantación de mano de obra por herramientas y máquinas, pequeños talleres por fábricas. “La búsqueda de eficiencia y bajo costos era el enfoque de los negocios. Lo importante era el volumen que produjo, la eficiencia y los costos unitarios”.

Sobre el tema administrativo y en tanto el conocimiento en administración y liderazgo era muy poco, eran tres las características principales: los gerentes eran dictadores en tanto abusaban de su autoridad y los estándares de productividad no se basaban en un análisis del desempeño de la organización. En cuanto a los empleados estos eran considerados en tanto respondieran a la producción masiva, de manera que se maximizara la producción en base a su fuerza de trabajo. El talento y la capacidad no fue lo más importante.

La segunda revolución, se enmarca entre la Primera y Segunda Guerra Mundial dado el énfasis en la eficiencia de las operaciones sobre la base de métodos cuantitativos; caracterizada por la producción a bajo costo y a gran velocidad.

Ortegón (2008) sostiene:

Esta escuela de la administración cuantitativa, se gestó de la integración de equipos de varias disciplinas: la matemática, la física, la ingeniería, la economía y la estadística. La idea central era que el estudio y solución multidisciplinaria de un problema, desde un punto de vista de la “Investigación de Operaciones (IO)”, era más eficiente y rápida que de otra manera. ...De tal forma que el enfoque de la administración cuantitativa, fue el “maximizar la producción a la mayor velocidad posible, optimizando así los escasos recursos existentes”. Durante esta época de administración cuantitativa, se originó el control estadístico de procesos (CEP), sin embargo, éste no fue usado en los EEUU, sino hasta muchos años posteriores, sino que fue Japón el país que realmente lo desarrolló (p.28)

Tercera evolución. Luego de la segunda guerra mundial Japón delego a un general la responsabilidad de establecer medios de comunicación efectivos para comunicar y educar a la población, en este contexto se decide implantar fábricas de radio que no tuvieron los resultados esperados como productos de calidad. Esto trajo consigo la necesidad de capacitar a los ingenieros. La sección de Comunicación Civil, trabajo con JUSE (Instituto de Ingenieros de Japón) para implementar el Control Estadístico de procesos (CEP).

Para ello se requería capacitar a los profesionales, lo que delega en 1950 el profesor Edward Deming, elegido por la Universidad de Columbia para capacitar a

administradores e ingenieros Japoneses en las herramientas de la administración cuantitativa. Capacitación “en tres aspectos claves: (1) el uso del ciclo ó método científico de mejorar las operaciones (PHVA, planear, hacer, verificar y actuar), (2) la importancia de comprender y eliminar las causas de variación y (3) el control de la calidad en base a gráficos y estadísticas de control. Posteriormente invitaron en 1,954 a Joseph Juran a dar capacitación sobre el papel de la gerencia en la gestión de actividades de la calidad. Así que el movimiento de CEP iniciado, se transformó rápidamente en un concepto de Administración de la Calidad Total (ACT)”.

Así mismo, Peter Drucker con su libro La Práctica del Gerenciamiento, en la década de los 50"s aporta a la evolución de los conceptos. Trabaja la importancia de la Administración por Objetivos (APO) herramienta ampliamente utilizada en América. En este contexto “Los Japoneses asociaron al uso del CEP y el APO, una de las explicaciones de por qué había perdido de la guerra, dado el fortalecimiento que estas herramientas gerenciales les había traído a los Aliados en su capacidad de producir más, con mejor calidad.

Entonces, los Ingenieros del JUSE amalgamaron los conceptos de CEP, de ACT con los conceptos sobre APO, dando así los primeros pasos hacia la “planeación de la calidad” que posteriormente evoluciona hacia lo que se conoce como el “Hoshin Kanri”.

El JUSE en 1957 establece en Japón el premio a la excelencia empresarial, llamado “Premio Deming”, la finalidad era fomentar el uso de los conceptos de CEP, ACT y Planeación de calidad, además del intercambio sobre las mejores prácticas. En ese Año se pone especial énfasis en la importancia de la administración a través de políticas de gerenciamiento ó planeación de la calidad. En 1960, nuevamente Juran con el JUSE, introdujeron en Japón la responsabilidad de la gerencia por la planeación de mejoras y el establecimiento de objetivos y metas.

Los años posteriores fueron claves en el tránsito de la gestión en este proceso por lo que transcribiré los hallazgos presentados al respecto por Sánchez (2006) quien presenta que:

En 1965, la empresa Bridgestone Tire, patrocinó una investigación en Japón, para entender sus técnicas de gerenciamiento y planeación utilizadas por las empresas ganadoras del Deming Price, este evento fue crítico para el desarrollo de los conceptos y herramientas de la planeación estratégica. Lo que descubrieron en esta investigación fueron una serie de prácticas gerenciales, relacionadas con la gestión de calidad, la planeación y la administración por objetivos. A estas técnicas integradas se les conocía con el nombre de “Hoshin Kanri” (p.9).

Posteriormente a este evento, Hoshin comenzó a introducirse lentamente en los EEUU a comienzos de los 80s. Esto sucedió en mayor grado porque ya algunas empresas norteamericanas tenían subsidiarias en Japón, las cuales fueron ganadoras del premio Deming a la excelencia en gestión, tales como las filiales de Hewlett Packard, Fuji Xerox y Texas Instruments.

Estos eventos movieron rápidamente la frontera de la planeación de fijación de la mayor cantidad de objetivos posibles, con un enfoque financiero de eficiencia, hacia la integración de APO, ACT y CEP, conocido con el nombre de “Hoshin Kanri”. Los japoneses le dieron ese nombre de Hoshin Kanri, ya que la palabra “Ho” significa “dirección” y la palabra “Shin” significa “aguja”, entonces Hoshin podría traducirse como “dirección de la aguja” ó “brújula”. La palabra “Kanri” significa control ó gestión. De tal forma que podríamos entender Hoshin Kanri, como la “administración de la brújula o dirección del negocio.

La cuarta gran evolución. La era de la globalización de la economía, 80 y 90, cambios en la tecnología, apertura de mercados, se da una intensa competencia por la preferencia al cliente lo que demandó una clara diferenciación estratégica para competir.

El benchmarking es un ejemplo de ello en el marco de la competencia en la búsqueda por la innovación. Es en este contexto que se crea el Balanced Scorecard pensando en la trilogía del valor: valor para clientes, accionistas y empleados. Sus autores Robert Kaplan y David Norton enfatizan la necesidad de mejorar los resultados organizacionales y la competitividad a partir del uso de nuevos sistemas de medición del desempeño.

La tabla siguiente presenta a los autores que contribuyeron en los avances de la Teoría Administrativa, en las denominadas cuatro evoluciones:

Tabla 3

Etapas en la evolución de la teoría administrativa, autores y teorías principales

Evolución N°		Autores	Teorías
I Evolución	Administración Científica	Frederick Taylor, Frank y Lillian Gilbreth, Henry Fayol, Henry Gantt, Harrington Emerson, Harlow Person, Elton Mayo y otros.	
II Evolución	Administración Cuantitativa	Charls Bernard	Teoría de Decisiones.
		Cox y Kendall	Diseño experimental
		Von Neumann	Teoría de juegos
		Harris y Arrow	Control de inventarios
		Leontieff, Kantorovich y Samuelson	Programación lineal
		Morse y Kendall	Teoría de colas
		Dodge, Roming y Deming	Teoría de muestreo
		Thomas, Deemer y Jennings	Teoría de simulación ó monte Carlo
		Shewhart y Schlaifer	Teoría de decisiones.
III Evolución	Administración moderna	Peter Drucker	Administración por objetivos
		Deming, Juran y Crosby	Administración de la calidad total
		Kaouro Ishikawa y Akao Hoshin Kanri	Administración por políticas
		David Sumanth, Scott Sink y Carl Thor	Administración de la productividad

		Mizuno y Akao	QFD, despliegue de la función de la calidad
		Michael Hammer	Reingeniería
		Robert Camp	Benchmarking
		Michael Porter	Diferenciación y competitividad
IV Evolución	Administración Moderna	Norton y Kaplan	Balanced Scorecard
		Bob Garvín	Six Sigma
			Modernas teorías administrativas sobre Gestión de la Cadena de Suministro, Lean Manufacturing, Lean-Sigma y otras más.

Fuente. Elaborado sobre la base de Andrés Chavarría (Año). Enfoques gerenciales.

Es así que los avances en el desarrollo de la teoría administrativa pone en relieve el proceso de elaboración de teorías y enfoques administrativos que han venido siendo utilizados para gerenciar la empresa privada y posteriormente las organizaciones del ámbito público. Tanto su uso como su desarrollo en el sector público ha sido motivo también de evolución y crecimiento a partir de los requerimientos del sector como de los aportes de sus implementadores. A la par las técnicas o herramientas gerenciales son también desarrolladas en el sector privado, implementadas y validadas.

2.3.2.1 Utilidad y ámbitos de aplicación de las técnicas gerenciales

Las técnicas de gestión empresarial tienen su origen en las demandas del mercado (dinámico y cambiante), donde son cada vez mayores las exigencias de eficiencia y eficacia. Es frente a estas exigencias que las técnicas de gestión empresarial van ganando presencia, identificándose los requerimientos bajo los cuales es posible su uso en el ámbito público.

Las premisas subyacentes en las técnicas de gestión empresarial que pueden resumirse en los siguientes puntos, presentados por Echevarria y Mendoza (1990).

- a) Primacía de la lógica de adaptación al entorno. Las técnicas empresariales se encuentran orientadas a favorecer la adaptación de las organizaciones a las condiciones ambientales actuales y futuras. Presente especialmente en las técnicas de gestión estratégica y en las de gestión operativa por centrarse en las condiciones internas y externas presentes.
- b) Un modelo de decisión racional. El ciclo de planificación – ejecución – control es el proceso integrado de gestión que permite la alineación de objetivos, alternativas y procesos en general que depende de un decisor (individual o grupal).
- c) Marcado sesgo hacia la cuantificación. Primacía al cálculo y la cuantificación, dejando de considerar las llamadas “externalidades” (efectos ocasionados por la actuación de la empresa que “escapan” al mercado).
- d) Marcado carácter interorganizativo. Resultados obtenidos por capacidades y esfuerzo realizado por la empresa a partir de la movilización de sus propios recursos

La aplicación de las técnicas o herramientas pueden darse en alguno de los 2 niveles de análisis en los que se aborda la administración pública: el referido a la organización en el marco de un entorno específico y el referido al funcionamiento interno de la organización a partir de la actuación de los profesionales involucrados. El nivel referido al sector público como un todo está exento de su aplicación.

A nivel de la dirección general de la organización es posible identificar técnicas caracterizadas por considerar a la organización en su conjunto, centrándose en favorecer la capacidad de anticipación y adaptación a los cambios del entorno (perspectiva estratégica) de manera que se garanticen las operaciones y la consecución de los objetivos (Perspectiva operativa). Así podemos mencionar las técnicas o herramientas de Planeamiento estratégico, la de Gestión de procesos, La Dirección de Proyectos.

Las técnicas relativas a una determinada función o actividad Empresarial (área especializada) dentro de la organización entre las que podemos identificar a aquellas que se implementan en las áreas de marketing, dirección de recursos humanos, dirección de operaciones, contabilidad y finanzas.

Las técnicas son heterogéneas en los objetivos que persiguen como en su aplicación; por lo que una vez identificadas “.. es necesario acotar sus posibilidades de aplicación, identificando aquellos ámbitos y procesos de la gestión pública en que la implantación de dichas técnicas pueden convertirse en un factor de modernización” (Echevarría y Mendoza, 1990, 30). En este sentido el grado de adecuación de las técnicas es expresado por Echevarría como de técnicas de aplicación directa, que requieren una adaptación creativa o que requieren una re conceptualización para su aplicación en el ámbito público.

Es importante señalar también que las técnicas de desarrollo de habilidades directivas juegan un rol central en el ejercicio de la función directiva orientada para el liderazgo del cambio organizativo. Dichas técnicas se centran en desarrollar, entre otras, las habilidades de: toma de decisiones (análisis y resolución de problemas); negociación y gestión del conflicto; liderazgo (dirección de equipos, técnicas de comunicación, dirección de reuniones); trabajo en equipo; creatividad e innovación; asumir la complejidad, la ambigüedad e incertidumbre.

Seguidamente se presenta las herramientas trabajadas en la investigación, como son: el Presupuesto por Resultado, el Balance Score Card y el Valor Ganado; el enfoque que las sustenta y sus características principales. Nos referimos a enfoques como las orientaciones que permiten acercarse estratégicamente a un problema, su comprensión o intervención y constituye una visión particular o colectiva. Su consistencia deriva de su fundamentación implícita o explícita de un conjunto de conceptos y elementos definidos.

Los enfoques se presentan en la medida que se constituyen en orientaciones, horizontes colectivos y paradigmas de los profesionales involucrados en la gestión operativa, y en la medida que estos, así como las herramientas gerenciales vienen contribuyendo en materia de orientaciones con categorías y elementos de análisis que

hacen posible mirar la gestión en forma técnica y especializada como aportes que se suman a los enfoques y teorías propiamente de carácter social.

A. *El Presupuesto por Resultados como herramienta para la gestión.*

El enfoque : Gestión por Resultados.

El PpR se sustenta en el enfoque de gestión por resultados.

En el marco de la reforma, las disposiciones legales (decretos, resoluciones, reglamentos)⁹ presentan enfoques y orientaciones en torno a las políticas sociales en los últimos años, que apuestan por el desarrollo de las capacidades del Estado para lograr los propósitos o impactos finales; los mismos que requieren a su vez de capacidades para la gestión de las políticas públicas en sus diferentes niveles y planos, el técnico, político y el organizativo.

De los diversos enfoques que existen el enfoque por resultados se constituye en un enfoque transversal a los tres niveles en los que se formulan y operativizan las políticas. Ello permite ubicar a las políticas de manera diferenciada, pero concadenada a la vez, y hacer evidente que en cada uno de los niveles se gestiona su implementación: el nivel estratégico de categoría macro, el programático de categoría meso, el táctico y el operativo de categoría micro¹⁰. (Ortegón, 2008).

⁹ Planteados por los organismos competentes, como son: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y la Secretaría de Asuntos Sociales de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (ST- CIAS), La Contraloría de la República (CGR), El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

¹⁰

El nivel estratégico. En este se define la visión país, la misión, el plan o política y sus estrategias centrales. Se determinan las grandes prioridades de carácter nacional; conlleva una mirada de largo plazo; plantea los objetivos generales de desarrollo de orden económico, social, territorial y local; define las áreas estratégicas; busca el consenso con las demás administraciones; asigna los recursos o techos presupuestarios según prioridades preestablecidas; identifica los productos estratégicos que la política desea entregar; involucra a responsables de alta dirección ministerial y, en definitiva refleja las ideas centrales del discurso político y las tareas de gobierno para separarlas de las tareas de gestión.

El nivel programático donde se plantea una visión de programa y su rol es clave para lograr la integración entre el nivel de orden nacional y los actores que actúan en el nivel operacional local; su institucionalidad es fundamental para lograr la coordinación de acciones, especialmente aquellas de carácter multidisciplinario, multidimensional, multisectorial o transversal, como sería el caso de las políticas sociales, económicas, territoriales, medioambientales y las de ciencia, tecnología e innovación o de gestión de recursos como el agua.

El nivel táctico corresponde más bien al actuado por las instituciones y que supone adecuar la organización para lograr articular la oferta y demanda de bienes y servicios. Presenta un alcance de mediano plazo y el desempeño de las organizaciones supone la coordinación intra e interinstitucional. Los instrumentos centrales son la programación presupuestaria anual o plurianual.

Es a este nivel que se espera que las instituciones del Estado desarrollen capacidades que hagan posible ofertar un conjunto de bienes, servicios y/o programas de calidad, así como recibir la demanda generada en el mismo sentido.

El nivel operativo. Es en el que se desarrollan acciones o proyectos a partir de objetivos específicos, indicadores operacionales y gestores en el ámbito local. Es el nivel operativo en tanto ejecución y supone la coordinación con instancias superiores y actores involucrados.

Es en el nivel táctico y operativo donde se pretende llevar la reflexión sobre los aportes de la Gestión por Resultados en los programas sociales, incidiendo en la nueva concepción de gestión con énfasis en la eficacia y eficiencia de las organizaciones y de los profesionales.

La gestión por resultados es una estrategia definida por El CLAD y el Banco Interamericano de Desarrollo como:

Un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones. Su implementación supone orientar la gestión a los resultados de impacto esperados más que al cumplimiento de las funciones y actividades desplegadas, de ello deviene su importancia.

La Reforma de los Programas Sociales¹¹ en el Perú enfatizó como problemas centrales los relacionados con la organización y gestión de los mismos. Los cuestionamientos a las políticas públicas alcanzaron de manera significativa también a las políticas sociales como a los programas y proyectos que la operativizan. Entre las limitaciones identificadas esta la ausencia de intervenciones planificadas que conduzcan a priorizar los recursos así como las limitaciones en el seguimiento y evaluación del impacto generado, además de las sub - coberturas, las filtraciones, la focalización ineficiente, la desarticulación entre sectores prioritariamente.

Por ello es que la Gestión por Resultados ha sido adoptada como el enfoque principal no solo como referencia para los programas emprendidos desde el Estado, sino también en toda iniciativa generada en el campo social. Desde los formulados por Organismos No Gubernamentales hasta otros como de Responsabilidad Social Empresarial lo tienen presente desde su formulación.

En este contexto, el enfoque relieves algunos elementos que resultan de gran importancia en la medida que los colocan como prioridad y permiten afrontar algunos

¹¹ DS N° 029-2007-PCM

de los problemas principales que en materia de gestión de lo social han sido señalados, como son:

- ✓ La relación entre la inversión efectuada y los logros que en materia de impacto se obtenían, es decir los resultados.
- ✓ La medición del desempeño de las organizaciones o capacidades institucionales para la gestión.
- ✓ Las capacidades de los profesionales para desplegar los procesos de gestión en vistas al logro de resultados.
- ✓ El control de la gestión, el monitoreo y evaluación a partir de la medición de indicadores.

En el marco de la presente investigación es importante abordar el origen de la Gestión por resultados como enfoque que sustenta el PpR como uno de los instrumentos principales; el mismo que se presenta a partir de La administración por Objetivos (APO) o Administración por Resultados, constituye un modelo administrativo bastante difundido y plenamente identificado con el espíritu pragmático democrático de la teoría neo clasista. El concepto aparece en 1954 publicado por P. Drucker, siendo considerado como el autor de esta corriente (Otero, 2008).

Se afirma también que la gestión por resultados deviene de la Gerencia por Objetivos (APO) cuyo modelo fue desarrollado por Peter Drucker en 1954 y presentado en su libro titulado *Management by Objectives*. Formula dos expresiones cuya traducción al español resulta significativa en el marco de la disciplina de management que son gestión por objetivos y gestión para resultados (managing by objectives y managing for result.)

Según The Organization for Economic Cooperation and Development OECD (2000), el concepto Gestión basada en resultados fue introducido por la United States Agency for International Development (USAID) en 1994 para fomentar la descentralización en la toma de decisiones y asociar las asignaciones presupuestarias más a objetivos que a actividades.¹²

¹² TAXONOMÍA EN GESTIÓN PARA RESULTADOS Y MONITOREO Y EVALUACIÓN. <http://>

Tal como lo señala el CLAD¹³

En el ámbito público la popularidad de los términos monitoreo y evaluación aparece cronológicamente antes que la Gestión para Resultados. Ambos son contemporáneos de eficacia y eficiencia, los conceptos en los que se basó la Nueva Gestión Pública en los 80. En el ámbito privado son muy anteriores, y datan de los 50, cuando Peter F Drucker planteó la Gerencia Por Objetivos (GPO) y management by objectives (MBO), según la cual el proceso de establecer objetivos y monitorear su progreso debería permear toda la organización. La GPO se hizo posible a partir del desarrollo de sistemas de información en las décadas siguientes, en los 60 y 70.

Aunque la GPR aparece como un enfoque actual (que es posible por el desarrollo de diversas áreas, entre ellas las Tecnologías de Información y Comunicación, el Monitoreo y Evaluación y el gobierno digital), ha estado implícita desde que se planteó la Nueva Gestión Pública (inspirada en el sector privado, donde la gerencia siempre se ha juzgado por lograr sus objetivos), cuando se buscó relacionar la gestión del presupuesto con el desempeño de las dependencias.

Es a partir de este enfoque que el Presupuesto por Resultados (PpR) es asumido como instrumento de la metodología de Programación Presupuestaria Estratégica del PpR, y a partir del cual se diseñaron inicialmente los Programas Estratégicos como el PELA.

Al respecto su incorporación en la escena de la gestión pública da cuenta de una actualización conceptual e instrumental como orientación y cuyo elemento central está en los resultados que se pretende obtener a partir del desempeño a partir de la administración de los recursos, poniendo el énfasis en los resultados por encima de las normas y procedimientos y de las estructuras establecidas.

Así se pretende dar cuenta de los resultados medibles a partir de indicadores como exigencia de la gestión en el uso de recursos y toma de decisiones orientada al cumplimiento de los mismos. Su intención es “Fortalecer la eficacia y equidad del gasto

¹³ TAXONOMÍA EN GESTIÓN PARA RESULTADOS Y MONITOREO Y EVALUACIÓN. <http://>

público, para contribuir a la mejora del desempeño del estado respecto al bienestar de la población, en particular, de los pobres y excluidos”.

Características de la herramienta

El Ministerio de Economía y Finanzas (2010) define al PpR como:

La aplicación de principios y técnicas para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto con una articulación sustentada entre bienes y servicios (productos) a ser provistos y cambios generados en el bienestar ciudadano (resultados). Esto implica virar de la forma tradicional de asignar los recursos y tomar decisiones de gestión, centrada en las líneas de gasto, insumos y procesos hacia otra que privilegia al ciudadano como el eje y asigna recursos con base en desempeño (p.20).

Presenta por tanto una forma diferente de ordenar el ciclo presupuestal en resultados y productos necesarios para ello. Los primeros son entendidos como cambios en el bienestar de la población o en los factores que inciden en ellos y los segundos entendidos como los bienes y servicios que recibe el ciudadano. (MEF, Dirección nacional de presupuesto público, 2009).

Supone el uso de instrumentos como la Programación Presupuestaria Estratégica (PPE), Seguimiento, Evaluación, Incentivos a la Gestión y Monitoreo Participativo, factores que inciden en ello y; en los productos , entendidos como los bienes y servicios que recibe

Estos cambios han sido promovidos sobre la base del diagnóstico de los presupuestos tradicionales aplicados en el país y por tanto como lo señala Ugarte (2010), la necesidad de rediseñar el sistema presupuestario surge de diversos diagnósticos que revelaban debilidades del sistema vigente. Las más importantes pueden resumirse en:

- (i) Preponderancia del principio único de asignación institucional, sin que exista una correspondencia real entre las demandas ciudadanas (resultados) y la oferta de bienes y servicios provistos por el Estado (productos);

(ii) Asignación histórica, mediante la cual las entidades financian su accionar, que se mantiene entre años, sin uso de información de evidencias sobre eficacia de las mismas;

(iii) Adquisiciones y contrataciones con baja conexión a servicios (productos) claves o prioritarios;

(iv) Unidades operativas prestadoras de servicios, que no cuentan con insumos en estructuras y proporciones adecuadas para proveer los productos;

(v) Población que no necesariamente acude a centros prestadores de servicios.

En resumen y teniendo al ciudadano como centro, los cambios que se pretenden generar a partir de la herramienta son los siguientes¹⁴:

- De las instituciones a los resultados que valora y requiere el ciudadano: en la lógica tradicional, en el Congreso y al interior del Poder Ejecutivo se debaten las asignaciones presupuestarias en función de las instituciones, mientras que en la lógica del Presupuesto por Resultados (PpR), las negociaciones y asignaciones deben realizarse en función de los resultados.
- De los insumos a los productos: tradicionalmente se asigna el presupuesto según los insumos (como los son las remuneraciones, bienes y servicios, etc.), que se enmarcaban bajo un programa o proyecto, mientras que con el Presupuesto por Resultados (PpR) esas asignaciones se hacen por insumos conectados a producto (vacunas aplicadas, libros distribuidos, etc.), según estructuras de costos y modelos operativos.
- Del incrementalismo a la cobertura de productos: bajo el enfoque Presupuesto por Resultados (PpR), primero debe establecerse recursos según coberturas de productos y después se distribuye por

14

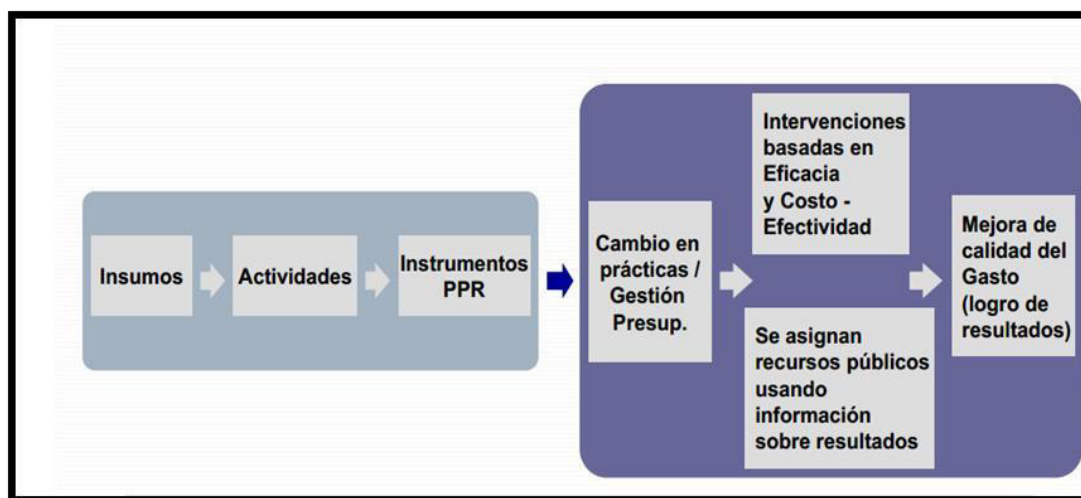
MEF: ¿Qué es Presupuesto por Resultados (PpR)? . (s.f.). Obtenido de http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2122&Itemid=101162&lang=es

instituciones según el papel que desempeñan. En tal sentido, la aplicación de esta metodología obliga a desarrollar estructuras de costos y a calcular costos unitarios de los productos que se entrega al ciudadano, información esencial para cuantificar lo que cuesta un producto y después distribuir el presupuesto por instituciones.

- Del control financiero a la efectividad del Estado: se involucra en acciones que propicien una gestión efectiva del Estado, yendo más allá del simple control financiero que se reduce a verificar si se gastó lo asignado según los marcos normativos.

Para ello es requisito principal que en los diferentes niveles de gobierno la acción del estado se encuentre dirigida y centrada en la persona y al logro de su bienestar, disponiendo para ello de las estrategias pertinentes para lograr un desempeño adecuado de las instancias involucradas. En consecuencia la correspondencia entre insumos, actividad e instrumentos del PpR deben permitir cambios en las prácticas para la mejora de la calidad del gasto como lo presenta el grafico siguiente.

Gráfico 2. Proceso para lograr el desarrollo progresivo de la gestión basada en resultados



Fuente. Datos tomados de: Presupuesto por Resultados: MEF, 2008.

El proceso metodológico a seguir en la formulación del presupuesto por resultados, sus fases y pasos principales, son presentados a continuación:

Tabla 4. El proceso metodológico: Fases del proceso y pasos principales

Fases del Proceso	Pasos principales
Planeamiento	<p>Diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Determinación de problemas centrales a ser resueltos desde la perspectiva de la población y sus necesidades. ➤ Análisis de las causas o factores concurrentes que explican los problemas identificados. (Causas directas e indirectas).
	<p>Prospectiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Determinación de logros o resultados que se busca alcanzar frente a los problemas identificados. Los resultados pueden ser planteados como “resultados finales” o como “resultados intermedios”. 8 ➤ Determinación de los indicadores y los “valores de los indicadores a alcanzar” 9 que servirán para medir logros. ➤ Análisis y determinación de acciones a realizar y productos a alcanzar para el logro de los resultados esperados. Así como la determinación de los indicadores que servirán para medir el desarrollo de las mismas.
Programación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Costeo de acciones y productos, determinación de requerimientos para el logro de los resultados propuestos (¿cuánto necesito?). Determinación de techos presupuestales por resultado y acciones prioritarias (¿cuánto tengo?).
	<p>Asignación de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Matriz de responsabilidades para el desarrollo de acciones y logro de resultados. (¿quién hace qué?) ➤ Asignación de recursos por institución y por acción. (¿Con qué recursos cuenta?)

Formulación	➤ Clasificación de ingresos y gasto y llenado de cuadros presupuestales según formatos.
Aprobación	➤ Debate público en Congreso, Consejo Regional o Concejo Municipal
Ejecución y seguimiento	➤ Coordinación interinstitucional. (Cadena de producción). ➤ Seguimiento y monitoreo de la acción ➤ Ajustes en procesos de ejecución
Evaluación	➤ Determinación de aprendizajes ➤ Ajustes en proceso de planeamiento/ programación y presupuestación.

Fuente. Datos tomados de presupuesto por resultados (2007). Actividades prioritarias a favor de la Infancia y Presupuesto participativo. Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza.

Cada una de las etapas señaladas, para el Programa Estratégico Logros de Aprendizaje, supone integrar o combinar los niveles nacional, local y regional donde las regiones, las Unidades de Gestión Educativa Local y los Gobiernos Municipales deben alinearse para el cumplimiento de las finalidades y productos esperados.

Es importante señalar que el proceso en el que se establecen las reformas en las que se ubica la implementación del PpR tienen como centro elementos concernientes no solo a la aplicación metodológica, sino también los que se presentan como características particulares como son el proceso de descentralización y en ello el rol del Gobierno Central y los Gobiernos Sub Nacionales; así como las particularidades que presenta la gestión pública, es por ello que resulta compleja su implementación.

Así se tiene que la experiencia en el Perú contempló las limitaciones encontradas en otras experiencias para sobre esta base generar su implementación progresiva en el marco de la reforma, con algunas particularidades.

Como ya se señaló anteriormente los énfasis cambian, se pasa del énfasis en las instituciones a los resultados, siendo sobre la base de estos últimos que se asignan recursos y se mide el desempeño de los ejecutores. Igualmente, del énfasis de los insumos a los productos, sólo se entiende la asignación de insumo en la medida que

está estrechamente asociado con los productos y con las instituciones involucradas en la entrega de dicho producto.

Se tiene entonces que la gestión del Estado no está centrada en el control financiero exclusivamente. La asignación presupuestal se determina utilizando información referida a resultados logrados a partir de los recursos asignados considerando la estructura de costos y los costos unitarios de los productos a entregar. Ello mide el desempeño de las instituciones a las que asignó el presupuesto.

La Dirección General del Presupuesto Público (2010), señala:

La conceptualización del PpR “se plasma en los instrumentos y características que se presentan, difiere de esfuerzos realizados en otros países. A diferencia de las experiencias con el Enfoque Centralista de la GpR aplicado en Colombia, Costa Rica, Bolivia, Brasil, México o Ecuador, el monitoreo y evaluación es un elemento del sistema presupuestario más que del sistema de planificación. A diferencia del caso de Nicaragua, existe un sustento lógico para la definición de resultados y productos y además se realiza una revisión exhaustiva de la calidad y pertinencia de los indicadores. A diferencia del ejemplo de Uruguay, la conceptualización del presupuesto no es institucional, sino transversal, por tema (p.21).

En conjunto se tiene la posibilidad de establecer una lógica causal y evidencias, generar información que hagan posible medir el impacto, articular los sectores con los diferentes niveles de gobierno.

El caso del PELA los ajustes o cambios efectuados son presentados en documentos oficiales del Ministerio de Economía, del Ministerio de Educación como de las instancias que acompañan dicho proceso como la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza y en el marco de la presente investigación ratificados por los informantes vinculados a la Dirección de Educación Básica Regular (coordinadora de primaria y Especialista encargado del monitoreo) y la dirección de Planeamiento estratégico (Especialista).

Es importante señalar que de parte del Ministerio este tenía asignada la finalidad de asistencia técnica a los gobiernos subnacionales para que estos a su vez cumplan con la finalidad de acompañamiento pedagógico.¹⁵

B- El Balanced Scorecard (BSC) como herramienta para la gestión

El enfoque de seguimiento y control de objetivos

El enfoque que sustenta el uso del Balanced Scorecard (BSC) como herramienta de gestión, es el de seguimiento y control de objetivos, lo que nos lleva a considerar las nociones centrales de administración estratégica, seguimiento y control de objetivos.

La administración estratégica tiene casi 50 años de desarrollo y en sus inicios se asumieron conceptos tomados de la administración general para luego con el tiempo proponer y seleccionar los conceptos que permiten referirse al posicionamiento de las empresa incorporando la noción de ventaja competitiva.

Es posible identificar determinadas fases, hasta llegar a una fase final denominada de la administración estratégica, que consiste en formular la estrategia de una empresa basada en la creación de un conjunto de ventajas competitivas, como parte de un sistema de planeamiento sistemático. (Saavedra: 2005).

En la Administración Estratégica o Dirección Estratégica, como lo señala Saavedra (2005) se identifican una serie de conceptos, partes y categorías que se diferencian por el rol que cumplen en el proceso. A partir del mismo autor podemos señalar los énfasis que presentan alguno de estos elementos en la perspectiva de la dirección estratégica:

15 Así como de : (i) crear una nueva cultura de la gestión pública en los niveles descentralizados de la administración educativa, (ii) generar mayor coordinación entre los niveles de gobierno, (iii) facilitar mayor transparencia en los procesos presupuestarios a través de una mejor articulación entre intervenciones educativas y la gestión contable, (iv) fortalecer las capacidades regionales para cumplir funciones pedagógicas; y, potencialmente, (v) mejorar los resultados educativos.

- Pone énfasis en la Visión y Misión de una organización como elementos orientadores.

- En los objetivos, el énfasis está dado en la construcción de un Sistema de Objetivos que parten de los estratégicos, desagregados por áreas, funciones etc. se constituyen como centrales. Definición, claridad y comunicación.

- En vistas a obtener información sobre variables externas que pueden influir en la eficiencia económica de la empresa y a partir de ello definir las estrategias, es que el análisis del medio externo tiene especial atención.

- La relación entre estrategia y estructura resulta fundamental. Es esta última la que permitirá la implementación de la primera y por tanto su definición y adecuación, de requerirse, debe ir de la mano con garantizar su funcionalidad para cumplir su rol y apuntar al logro de los objetivos estratégicos.

El planeamiento estratégico se constituye en una herramienta central utilizada inicialmente en el ámbito privado y paulatinamente en el sector público. Si bien es una herramienta de uso habitual en este último y en los organismos no gubernamentales (ONGs), lo cierto es que su origen nos refiere al sector empresarial o privado.

En esta aproximación a las nociones principales y énfasis en cuanto a la administración estratégica se encuentra el tema de la necesidad de contar con un sistema de objetivos, los mismos que requieren ser controlados desde la información oportuna que deberá proveer de datos confiables tanto del entorno como del interno en término de sus principales procesos. Esta información hará que la empresa u organización continúe posicionándose competitivamente a partir de un sistema de control. En este sentido articulamos la información- el sistema de objetivos – y el sistema de control para el posicionamiento estratégico desde la perspectiva de la dirección y control estratégico.

La mirada a la dirección por objetivos fue planteada por Drucker (1964) en su libro Business Strategy siendo el primero en explicar la estrategia de negocios a partir de enfocar las oportunidades más que los problemas y basarse en estas para crecer y desarrollar el negocio. Con el tiempo este enfoque fue central para la administración.

En la noción de control se encuentra la información más relevante en base a la cual será posible la toma de decisiones, esta información es posible recabarla también desde un sistema de información creado para alimentar la mirada al cumplimiento de los objetivos.

(Amat, 2008), señala:

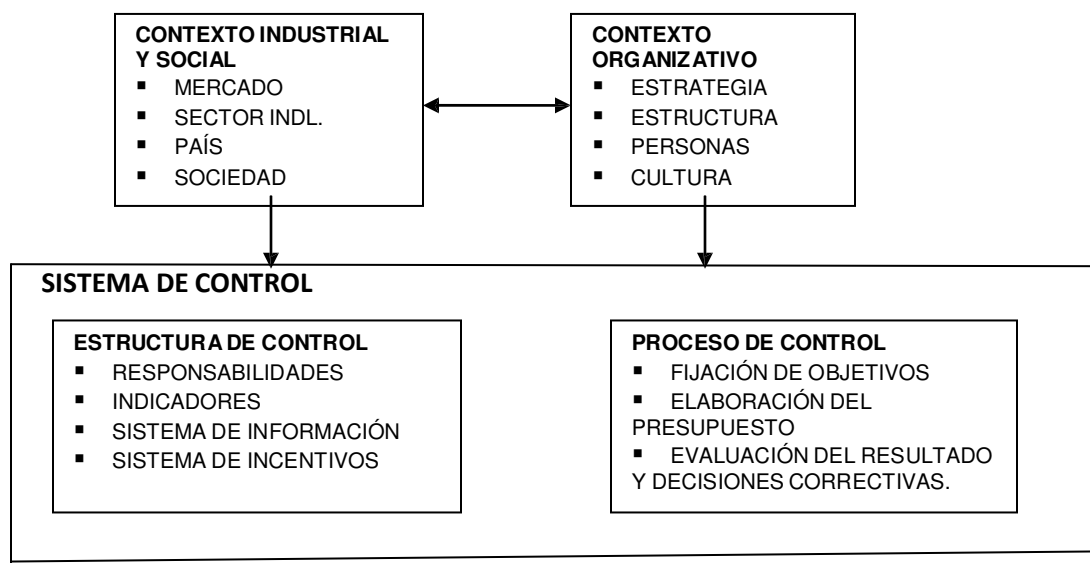
El proceso de control requiere tener información que permita la formulación de los objetivos y la medición del resultado en los mismos términos que los objetivos. La información puede hacer referencia a diferentes aspectos: a la evolución del entorno global (tecnológico, sociocultural, político, económico, demográfico, ecológico), a la evolución del sector (mercado, competidores, distribuidores, proveedores, reglamentación de la administración pública, etc.) y a la evolución de la propia empresa (aspectos comerciales, financieros, productivos, comportamiento individual) (p.2).

El control puede ser analizado desde la perspectiva que lo limita a los aspectos financieros como desde aquella que lo considera dentro de un contexto específico vinculado a la estrategia, estructura, comportamiento individual, cultura organizativa y entorno para el cumplimiento de los objetivos a largo plazo. En este sentido:

- ❖ no sólo es realizado por la dirección sino también por todas y cada una de las personas que forman parte de la organización,
 - ❖ no sólo es realizado a posteriori sino permanentemente,
 - ❖ no sólo se limita a los aspectos técnicos de su diseño sino que debe adecuarse tanto a la cultura de la organización como a las personas que forman parte de la empresa,
 - ❖ no se debe centrar exclusivamente en el resultado sino que se ha de realizar de forma flexible considerando al proceso de control como un instrumento orientado hacia la mejora continua y el logro de los objetivos.
- (Amat, 2008)

Se añade además que el sistema de control se presenta tanto en una organización particular como en un contexto específico, siendo la cultura organizacional la que va a generar y legitimar un conjunto de valores y creencias particulares.

Gráfico 3. VINCULACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL CON SU CONTEXTO SOCIAL Y ORGANIZATIVO.



Fuente. Datos tomados de: Amat 2008.

El control hace posible la toma de decisiones estratégicas desde la dirección de manera que en el marco del proceso estratégico posibilite el seguimiento y consecución de las estrategias formuladas; pero también las decisiones a tomar desde las instancias operativas. En el ámbito de la gestión pública desarrolla tres funciones principales: la planificación estratégica, la gestión de elementos internos (recursos) y la gestión de elementos externos (entorno).

(Guerrero & Hernández, 2000), sostiene:

El sistema de control participa en la función estratégica proporcionando información acerca de la coherencia temporal y espacial entre las previsiones a largo plazo y los resultados e impactos poblacionales. En la gestión de los elementos internos, determinando el grado de cumplimiento de los objetivos previstos y la eficiencia en la ejecución de los procesos. En la gestión de los elementos externos, permitiendo que la organización se anticipe o adapte a los cambios del entorno.

Características de la herramienta

El proceso de modernización supuso una revisión profunda a los sistemas de información y control de las entidades públicas a través de la introducción de instrumentos y técnicas de gestión de probada eficacia, en el ámbito privado adaptándolos a las condiciones específicas de dichas entidades.

En esta perspectiva integral o global del control es que el BSC aporta vinculando los objetivos de corto y largo plazo, los indicadores monetarios o no monetarios, habiendo sido estos últimos considerados como la única manera de referirse a los logros organizativos y la posibilidad de un posicionamiento en el mercado.

“Lo anterior constituye un aspecto muy útil para la gestión pública, ya que los parámetros que rigen la actuación pública no se basan únicamente en aspectos financieros ni económicos sino que se centran en los servicios (outputs). En el impacto de las actuaciones de la administración en la población y la atención a la evolución de las demandas de los ciudadanos-clientes”. BSC para la gestión.

Así mismo para Morras y Vivas (2001, p75) la importancia del cuadro de mando integral en las organizaciones del sector público radica en que proporciona visibilidad a cerca de las relaciones causales entre los indicadores existentes entre los indicadores pertenecientes a las diferentes perspectivas, permitiendo no solo conocer que sucede, sino sobre todo, las causas de por qué sucede.

Dicha herramienta permite desarrollar la gestión bajo los objetivos e indicadores presentados en 4 perspectivas: clientes, finanzas, procesos internos, y formación y crecimiento, que son los que traducen la misión y la estrategia organizativa.

El BSC conocido también como el Cuadro de Mando Integral fue desarrollado por Kaplan y Norton en 1996 en su libro “The Balanced Scorecard” cuyo principal aporte fue la incorporación de indicadores no financieros al control de la gestión, así como convertir la visión en acción mediante los indicadores que se agrupan en 4 categorías de negocio.

Es precisamente el equilibrio entre las perspectivas lo que da el nombre a la metodología, ya que se espera un balance entre los indicadores que tienen que ver con los accionistas y clientes, y los internos referidos a procesos, capacitación, innovación

y crecimiento; a su vez entre indicadores de resultados , como reflejo de la inversión económica pasada e indicadores que impulsan la acción futura de capacitación, innovación, aprendizaje.

Así el reto es mantener los indicadores balanceados y para ello se requiere tomar acciones preventivas o correctivas frente al desempeño general de la empresa y organización.

C- El valor ganado como herramienta para la gestión

El enfoque de gestión de proyectos

La Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (PMBOK®) ¹⁶ es una norma reconocida en la profesión de la dirección de proyectos. Por Norma se hace referencia a un documento formal que describe normas, métodos, procesos y prácticas establecidos. Al igual que en otras profesiones, como la abogacía, la medicina y las ciencias económicas, el conocimiento contenido en esta norma evolucionó a partir de las buenas prácticas reconocidas por profesionales dedicados a la dirección de proyectos, quienes contribuyeron a su desarrollo (PMBOK, 2009, p.10).

Este es el estándar internacional más relevante en gestión de proyectos (ANSI/PMI 99-001-2000 PMBOK® Guide) y cuyos planteamientos vienen siendo aplicados a la gestión social por profesionales conscientes de su utilidad en la aplicación de criterios y técnicas con reconocimiento internacional en áreas vinculadas al proceso de gestión de programas o proyectos sociales. Los proyectos son concebidos como una actividad de carácter grupal desarrollada con alcance temporal, es decir dentro de un periodo de tiempo, con la finalidad de generar un producto, servicio o resultado único.

Tal como lo señala la norma (PMBOK, 2009, p.12) un proyecto puede generar:

- Un producto que puede ser un componente de otro elemento o un elemento final en sí mismo,

¹⁶ Norma que se actualiza permanentemente a partir del aporte de sus miembros asociados. EL PMI administra el proceso y establece reglas para promover la equidad en el desarrollo del consenso, no redacta el documento y no aprueba, ni evalúa, ni verifica de manera independiente la exactitud o integridad de ninguna información ni la solidez de ningún juicio contenido en sus publicaciones de normas y guías. (PMIOK, 2009).

- La capacidad de realizar un servicio (por ej., una función comercial que brinda Apoyo a la producción o distribución), o
- Un resultado tal como un producto o un documento (por ej., un proyecto de Investigación que desarrolla conocimientos que se pueden emplear para determinar si existe una tendencia o si un nuevo proceso beneficiará a la sociedad).

Se encuentra relacionado con los siguientes elementos:

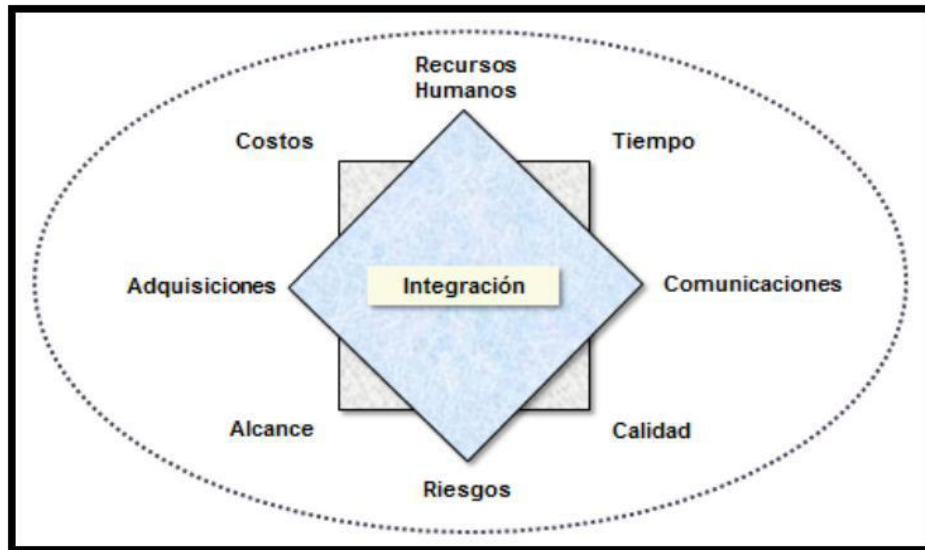
- ❖ Tiempo: temporalidad: inicio y fin. Se debe administrar de forma eficiente los tiempos de ejecución.
- ❖ Calidad: El producto o servicio objetivo del proyecto debe ser elaborado con la calidad deseada.
- ❖ Alcance: La definición del alcance, debe ser clara y definida desde antes del inicio del proyecto.
- ❖ Entorno: Se deben de tener en cuenta factores externos, como el entorno donde se ejecute el proyecto.
- ❖ Recursos: Se deberán definir los recursos necesarios para la ejecución del proyecto, los cuales pueden ser económicos, de personas, de tecnologías y equipos, entre otros.

En el Perú los profesionales acreditados por el Instituto se encuentran involucrados en la gestión pública o privada de proyectos (programas y/o portafolios) y son los que aplican durante su gestión los conocimientos, habilidades, herramientas y técnicas para cumplir con los objetivos y requisitos del mismo. De acuerdo a la norma esta dirección supone la aplicación e integración de 42 procesos, agrupados en 5 grupos de procesos que corresponden al ciclo de vida de un proyecto:

- Iniciación,
- Planificación,
- Ejecución,
- Seguimiento y Control, y
- Cierre.

Los procesos suponen también el uso de 9 áreas de conocimiento provenientes de las prácticas de gestión de proyectos, los mismos que se articulan en las 5 etapas del ciclo de vida de un proyecto.

Gráfico 4. Áreas de Conocimiento



Fuente. **PMBOK® (2008)**

A continuación se presentan las etapas y las áreas de conocimiento¹⁷:

Las áreas de conocimiento que abarca el PMBOK son las siguientes:

1- Gestión de Integración de Proyectos, describe los procesos requeridos para asegurar que se coordinen adecuadamente los distintos elementos del proyecto. Esta consiste en el desarrollo de un plan de proyecto, la ejecución del plan de proyecto y en el control integrado de cambios.

2- Gestión del Alcance del Proyecto, describe los procesos para asegurar que el proyecto incluya todo el trabajo requerido y sólo el trabajo requerido, a fin de completar

¹⁷ Publicado por Blog Elsi Valenzuela en 8/06/2008 12:36:00 p.m.

el proyecto exitosamente. Consiste en la iniciación, planificación definición, verificación y control de cambios en el alcance.

3- Gestión de Duración (Tiempo) del Proyecto, describe los procesos requeridos para asegurar el término a tiempo del proyecto. Esta consiste en la definición de las actividades, la secuencia de las actividades, estimación de la duración de las actividades, desarrollo del programa y control del programa.

4- Gestión de Costos del Proyecto, describe los procesos requeridos para asegurar la ejecución total del proyecto dentro del presupuesto aprobado. Esta consiste en la planificación de los recursos, estimación de los costos, preparación de presupuestos de costos y control de costos.

5- Gestión de Calidad del Proyecto, describe los procesos requeridos para asegurarse de que el proyecto va a satisfacer las necesidades para las cuales fue ejecutado. Esta consiste en la planificación de la calidad, aseguramiento de la calidad y control de calidad.

6- Gestión de Recursos Humanos del Proyecto, describe los procesos requeridos para realizar un uso más eficiente y eficaz de las personas involucradas con el proyecto. Esta consiste en la planificación organizacional, la adquisición de personal, y en el desarrollo del equipo.

7- Gestión de Comunicaciones del Proyecto, describe los procesos requeridos para asegurar la generación, recopilación, diseminación, almacenamiento y disposición final de la información del proyecto en forma adecuada y a tiempo. Esta consiste en la planificación de las comunicaciones, distribución de la información, reporte del rendimiento / desempeño y cierre administrativo.

8- Gestión de Riesgos del Proyecto, describe los procesos que tienen que ver con la identificación, análisis y respuesta al riesgo del proyecto. Esta consiste en la planificación de la gestión de riesgos, identificación de los riesgos, análisis cualitativo de los riesgos, análisis cuantitativo de los riesgos, planificación de las respuestas a los riesgos, y monitoreo y control de los riesgos.

9- Gestión de Abastecimiento de Proyectos, describe los procesos requeridos para adquirir bienes y servicios desde fuera de la organización ejecutante. Esta consiste en la planificación de la adquisición, planificación del requerimiento, requisición, selección de la fuente, administración del contrato y término del contrato.

El PMBOK utiliza las 5 etapas del ciclo de vida para el mejoramiento continuo del proyecto, son las siguientes con sus elementos principales:

Cuadro 1: Etapas y elementos del Ciclo de Vida de los Proyectos

ETAPAS	ELEMENTOS PRINCIPALES:
1. El inicio.	<ul style="list-style-type: none"> a) Autorice el proyecto. b) Comprometa a la organización con el proyecto o fase. c) Fije la dirección general. d) Defina los objetivos de nivel superior del proyecto. e) Asegure las aprobaciones y los recursos necesarios. f) Valide el alineamiento del proyecto con los objetivos generales del negocio. g) Asigne un encargado del proyecto. h) Integración administrativa.
2. Planificación.	<ul style="list-style-type: none"> a) Defina el alcance del proyecto. b) Define los objetivos del proyecto. c) Defina todos los entregables requeridos. d) Cree el marco para el cronograma del proyecto. e) Proporcione el foro para la información que compartirá con los miembros del equipo y stakeholders. f) Defina todas las actividades requeridas. g) Ordene secuencialmente todas las actividades. h) Identifique las habilidades y los recursos requeridos. i) Estime el esfuerzo de trabajo. j) Efectúe el análisis de riesgos y de contingencia.) Defina y estime todos los costos requeridos. l) Obtenga la aprobación de financiamiento del proyecto. m) Establezca su plan de la comunicación.

<p>3. Planeamiento, Ejecución.</p>	<p>a) Coordine los recursos, desarrollo del equipo. b) Aseguramiento de la calidad. c) Seleccione y acerque a los subcontratistas. d) Distribuya la información. e) Trabaje el plan.</p>
<p>4. Supervision y control.</p>	<p>a) Gestión del equipo, stakeholders y subcontratistas. b) Medición del progreso y supervisión del desempeño (general, alcance, cronograma, costos, calidad). c) Toma de acciones correctivas si y donde sean necesarias. d) Resolución del tema y avance. e) Gestión de los cambios solicitados. f) Gestión del riesgo (técnico, calidad, desempeño, gerencia de proyecto, organización, externo). g) Informes de desempeño. Comunicaciones</p>
<p>4. El cierre.</p>	<p>a) Concluya las actividades. b) Cierre administrativo hacia fuera (distribuye, información del archivo para formalizar la terminación del proyecto, aceptación/fin de conexión, evaluación, valoraciones del miembro y las lecciones que aprendió) c) Cierre de contrato (terminación del contrato de proyecto incluyendo la resolución de temas inconclusos y la aceptación formal de la entrega final).</p>

Es importante destacar que un proyecto se logra con la integración de los procesos de la administración de proyectos mediante la gestión misma. Esta corresponde al proceso coordinado de etapas articuladas en un entorno organizativo, que supone el ejercicio de funciones administrativas de quienes gerencian para el logro de los resultados.

La gerente de proyecto es responsable de los objetivos del proyecto, entregar el producto final que se ha definido dentro de los apremios del alcance del proyecto, del tiempo, del costo y de la calidad requerida mediante la dirección del proyecto; la misma que implica: identificar requisitos, abordar las diversas necesidades, inquietudes y expectativas de los interesados según se planifica y efectúa el proyecto, equilibrar las restricciones contrapuestas del proyecto que se

relacionan, entre otros aspectos, con: el alcance, la calidad, el cronograma, el presupuesto, los recursos y el riesgo.

La evolución de la gestión de proyectos hacia la gestión organizacional de proyectos le ha brindado un nuevo horizonte que permite mucho más la aplicación a instituciones que a proyectos individuales solamente, "...de modo que las puertas están abiertas para una nueva oportunidad de lograr un Estado con mejores definiciones de éxito y mucho mayor capacidad de gestión de sus acciones y logros. Aprovechar esta oportunidad depende de todos quienes estamos vinculados a estos esfuerzos"¹⁸.

Características de la herramienta

Las intervenciones desarrolladas por el Estado presentan una continuidad y en ello una temporalidad establecida muchas veces por el periodo del gobernante de turno, sujeta igualmente durante este periodo a cambios según la gestión del sector o ministerio. Sin embargo, esto no hace que el proyecto deje de tener una temporalidad en el que se despliegan recursos para generar productos y/o servicios desde el Estado.

La gestión durante el ciclo de vida del proyecto debe garantizar mediante la aplicación de herramientas, habilidades y conocimientos, el adecuado desempeño a partir del monitoreo de los indicadores principales. Su desempeño está sujeto a los factores del entorno que influirán en este, y donde están presentes también los factores de carácter político.

La aproximación de inicio al planteamiento de la propuesta considera condiciones de estabilidad, bajo "supuestos que implican , entre otras cosas, aceptar que, (a) el tiempo originalmente estimado de las actividades se cumple cabalmente, (b) los recursos están siempre disponibles, (c) los materiales e insumos siempre llegan a tiempo, (d) las fechas de inicio y finalización de las actividades no cambian,(e) nuevas actividades no son incorporadas, y (f) ninguna actividad previamente programada es eliminada (Herroelen y Leus, 2004)".

Solo así es que se logra establecer un cronograma y un presupuesto que posteriormente suele presentar los ajustes necesarios para el cumplimiento de las

¹⁸ http://www.egc.edu.pe/revista/pdfs/revista_1.pdf consulta 2010

metas y de los objetivos. Estos ajustes forman parte del monitoreo de avances, así como del monitoreo de los problemas que en materia de gestión presenta el proyecto. Se da en el marco del control como etapa, la preocupación por mantener o incrementar la eficiencia en el uso de los recursos para mantener o incrementar la eficacia en cuanto al logro de los objetivos. El logro de la eficiencia tanto en el sector público, como en las iniciativas de carácter privado (ONGs, programas de responsabilidad social empresarial) suele ser una de las principales dificultades que se enfrentan.

El control del gasto es sin lugar a duda uno de los problemas principales, este aspecto que en algunos casos tampoco está exento del elemento político, suele ser un factor de carácter más bien técnico. “Es un dato, resultado de la experiencia, que los programas sociales suelen gastar de manera no óptima los recursos de que disponen. Ello se debe a la ausencia de adecuados controles y a la no utilización de las metodologías de evaluación que podrían permitir, por un lado optar por las alternativas más económicas para alcanzar los objetivos buscados y, por otro, efectuar un seguimiento que permita reorientar el proyecto cuando se aprecia que los objetivos no están siendo alcanzados (Coehn, pág. 29).

Es frente a esta dificultad que es posible plantear la necesidad de enfatizar los criterios técnicos de gestión para proponer el uso de herramientas que permitan mirar el costo beneficio de las iniciativas de carácter social desarrolladas. El encargo dado de parte de las instancias superiores de gestión de la política debe recaer en profesionales competentes cuyas competencias técnicas permitan lograr avances a partir de innovaciones metodológicas e instrumentales.

La propuesta del PMBOK contempla un conjunto de herramientas para la planificación, para la gestión del alcance, el tiempo y el costo del proyecto, para el control y monitoreo del proyecto como: la matriz de planificación, la matriz de resultados, la matriz de stakeholders, la estructura desglosada del trabajo (EDT), la matriz de adquisiciones, la matriz de riesgos operacionales, la matriz de comunicaciones y la matriz de responsabilidades entre otras.

Una de estas herramientas es la del Valor Ganado para ser utilizada en la etapa de control. La gestión del valor ganado empezó a desarrollarse desde 1959, como técnica

para controlar el tiempo y los costos. Las definiciones operativas relacionadas a esta herramienta son presentadas en el cuadro siguiente:

La definición Valor Ganado como sistema de control, básicamente requiere de la instrumentación de tres indicadores;

- Costo Actual del Trabajo Realizado CATR (ACWP Actual Cost for Work Performed).
- Costo Presupuestado del Trabajo Realizado CPTR (BCWP Budgeted Cost for Work Performed).
- Costo Presupuestado del Trabajo Planificado CPTP (BCWS Budgeted Cost for Work Scheduled).

Así mismo se requiere índices de ejecución, los cuales nos permiten analizar la productividad y eficiencia con la cual se está desarrollando el proyecto; estos son:

- Productividad del Costo Actual PCA (CPI Cost Performance Index).
- Efectividad sobre la Planificación Realizada EPR (SPI Schedule Performance Index).
- Productividad del Costo al Fin del proyecto PCF (ACPI At Completion Cost Performance Index).

La Gestión de los Costos del Proyecto incluye los procesos involucrados en estimar, presupuestar y controlar los costos de modo que se complete el proyecto dentro del presupuesto aprobado.

Definiciones operativas:

Costo Actual del Trabajo Realizado CATR (ACWP): Representa el costo del trabajo ejecutado hasta la fecha de corte. Incluyendo:

- Costos incurridos por el personal asignado a la ejecución del proyecto (Gerencia, Ingeniería, Compras y Construcción).
- Costos de los equipos y materiales adquiridos, así como los costos de los equipos alquilados.
- Costos de los subcontratos de servicios y obras.
- Costos corporativos y departamentales imputables al proyecto.
- Costo Presupuestado del Trabajo Realizado CPTR (BCWP):

El **costo presupuestado del trabajo realizado** se define como el valor ganado del trabajo realizado, de acuerdo con el Costo Presupuestado al Fin del proyecto CPF (BAC Budget At Completion), y el Avance Físico alcanzado en la ejecución del proyecto a la fecha de corte, AF% (PPR% Physical progress report %).

$$\text{CPTR} = \text{CPF} * \text{AF\%} \quad (\text{BCWP} = \text{BAC} * \text{PPR\%})$$

Costo Presupuestado del Trabajo Planificado CPTP (BCWS):

Corresponde con el costo presupuestado asignado a la Gerencia del Proyecto.

Productividad del Costo Actual PCA (CPI) se define como:

$$\text{PCA} = \text{CPTR} / \text{CATR} \quad (\text{CPI} = \text{BCWP} / \text{ACWP})$$

Representa el logro obtenido del costo actual en función del valor ganado, de acuerdo al progreso alcanzado.

Efectividad sobre la Planificación Realizada EPR (SPI).

$$\text{EPR} = \text{CPTR} / \text{CPTP} \quad (\text{SPI} = \text{BCWP} / \text{BCWS})$$

Mide la efectividad de la planificación realizada para la ejecución del Proyecto.

Productividad del Costo al Fin del proyecto PCF (ACPI).

$$\text{PCF} = \text{CPF} / \text{CEF} \quad (\text{ACPI} = \text{BAC} / \text{EAC})$$

Donde: CEF Costo Estimado al Fin del proyecto (EAC Estimated cost at completion) Mide la tendencia del costo proyectado al fin del proyecto.

2.3.3 Gerencia y gestión de programas sociales

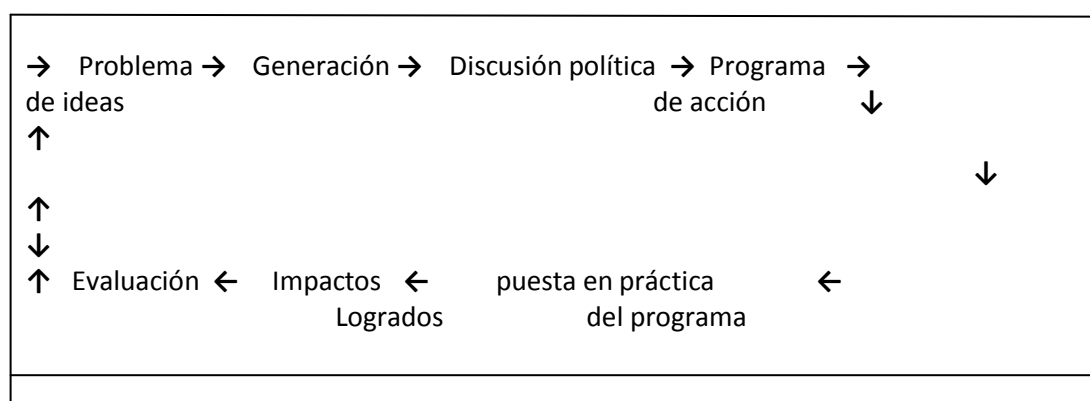
Las políticas en el sentido más amplio son consideradas funciones principales del Estado, del gobierno o de la organización política y perfiladas como las vías sobre las cuales toma cuerpo la intervención estatal en la sociedad para asegurar su bienestar, preservar el orden y garantizar el funcionamiento del conjunto social. (Guadarrama, 2003).

El tipo de Estado y las políticas generadas van marcando las características en su formulación. A lo largo de los años los países latinoamericanos vienen gestándolas a la

luz de una visión de país y de la identificación de las necesidades de la población; más aún en el caso de las políticas sociales cuyo ámbito de generación son principalmente la atención a problemas sociales prioritarios.

En este sentido es una decisión política que suponen medidas administrativas y que se estructura a partir de las fases de formulación, implementación, ejecución y evaluación. Sin embargo, este proceso genérico de desarrollo presenta en el interior un conjunto de procesos y actores que en el terreno político van estructurando y dando forma al proceso desde la “puesta en escena” de la problemática, materia de atención hasta su formulación y desarrollo.

Gráfico 5. El Ciclo de Vida de la Política Pública.



Fuente. Datos tomados de : Ospina (1993)

Siguiendo a Béjar (2007), la política social es en primer lugar una política pública, es decir un conjunto de criterios que orientan el comportamiento del Estado, pero en el caso de éstas los criterios se encuentran referidos a temas específicos sentidos por la población. Son ejecutadas desde el Estado o con su apoyo para el logro del desarrollo humano personal, referidas a acciones estratégicas desarrolladas en el marco de las instituciones del Estado.

Las políticas entonces plantean una visión, propósitos, fines, alcances, instrumentos, actores, entre otros elementos sobre los cuales se pretende responder a interrogantes vinculadas al problema, a los grupos a los que está dirigida, a la institución que la

gerencian ; así como a los actores que participan, sus funciones, sus capacidades, entre otros elementos.

Los modelos desarrollados para describir la política han sido varios, siendo una de las características principales del proceso la retroalimentación entre las diferentes etapas; situación que no siempre es reflejada en los modelos lineales.

En el plano de las normas su formulación da pie a políticas o leyes en el ámbito nacional y regional; y se expresan en políticas operacionales como son los programas y proyectos que constituyen el nivel de concreción de las mismas; así como en la asignación y materialización del gasto social. Los programas y proyectos pretenden hacer operativa o concretar dicha formulación y materializan a su vez el gasto social. Los primeros son definidos como un conjunto de actividades (o conjunto de proyectos) que vinculadas entre sí apuntan a un objetivo común y que tal como lo señala la Contraloría General de la República están relacionados al desarrollo humano tanto a nivel de generación de capacidades como de condiciones básicas para su desempeño y que presenta como características las siguientes:

- Posee una unidad de gestión de actividades.
- Sus objetivos son específicos.
- Su población objetivo es específica.
- Sus ámbitos de intervención son delimitados.
- Tiene ejecución presupuestal independiente para sus actividades.
- Cubre al menos uno de los ejes del Plan Nacional de la Superación de la Pobreza.

A este nivel de operativización se encuentran adscritos a ministerios y dependencias públicas quienes son los encargados de desplegar los procesos necesarios para implementarlas y cuya intervención no se encuentra exenta de problemas sino más bien da forma a un conjunto de dificultades en la gestión misma.

El acápite siguiente hace algunas precisiones en materia de gestión y sus especificidades en cuanto a la gestión de programas sociales que complementa lo presentado en el punto referido a la gestión pública.

2.3.3.1 *La gestión. Origen y conceptualización.*

El término gestión al que se alude en los últimos tiempos con suma frecuencia como producto de la preocupación por las limitaciones o dificultades encontradas en las intervenciones de diferente tipo, entre ellas las de carácter social, no presenta uniformidad en la definición.

Al respecto resulta imprescindible, como se presenta a lo largo del presente marco referencial, apelar a las Ciencias Administrativas y a los avances que en ella se han dado para lograr una aproximación. Sin embargo, es necesario también señalar que la gestión de servicios y/o programas sociales supone objetivos vinculados al desarrollo social y por tanto involucra no solo criterios técnicos o instrumentales, sino prioritariamente la consecución de objetivos sociales, en torno al desarrollo social y por tanto al desarrollo humano.

No se desconoce que la gestión en el plano público contiene una dualidad técnica – política, que la diferencia de la racionalidad netamente empresarial. En sus orígenes la gestión es vinculada a la organización misma y en este sentido a la administración o a las Ciencias Administrativas, pero su uso en el sentido genérico del término nos aproxima a nociones de eficacia y eficiencia y al logro por tanto de una optimización de todo tipo de recursos.

La mirada a la gestión de programas sociales no pretende ser analizada, en estricto, en la aplicación instrumental de teorías o herramientas gerenciales sino en la posibilidad, en un sentido más amplio de generar un conocimiento que desde las diferentes disciplinas permita aproximarnos a los procesos desencadenados desde los gestores para la consecución de los objetivos y metas de carácter social en organizaciones estatales. No se pretende dejar de lado los otros elementos que presenta la gestión social pero sí centrar la mirada en aquellas decisiones alrededor de la generación y el aprendizaje, como en la argumentación de estos para desarrollarla.

Sánchez (2006) señala:

La gestión constituye una esfera de la actividad humana, no existe por sí misma como proceso absolutamente independiente, sino que es siempre integrante de un sistema más vasto, el cual determina las características específicas de la

administración pública. Por tanto, es preciso tener siempre en cuenta que las peculiaridades específicas de la forma de gestión y sus medios técnicos dependen de cuál será el objeto de la gestión y en qué sistema se efectúa esta última (p.28).

Las definiciones de gestión son varias:

- Proceso de planear, organizar, dirigir y controlar el empleo de recursos de una organización, para el logro de objetivos y metas de manera eficaz y eficiente. (Morales, 2012).
- “Así pues, entendemos por gestión la asunción y ejercicio de responsabilidades sobre un proceso (es decir, sobre un conjunto de actividades), lo que incluye:
 - La preocupación por la disposición de los recursos y estructuras necesarias para que tenga lugar.
 - La coordinación de sus actividades (y correspondientes interacciones).
 - La rendición de cuentas ante el abanico de agentes interesados por los efectos que se espera que el proceso desencadene” (Fantova, 2008, p.28)
- Drucker (1993) afirma:

Proporcionar saber para averiguar en qué forma el saber existente puede aplicarse a producir resultados es, de hecho, lo que significa gestión. ... El saber que hoy consideramos saber se demuestra en la acción; lo que ahora queremos decir con saber es información efectiva en la acción, información enfocada a resultados (p.51).

Si bien, se le atribuye el surgimiento en el plano público su desarrollo es vasto en el ámbito empresarial, resulta interesante presentar la visión integral de la gestión a partir del conocimiento generado y los aportes de las diferentes disciplinas.

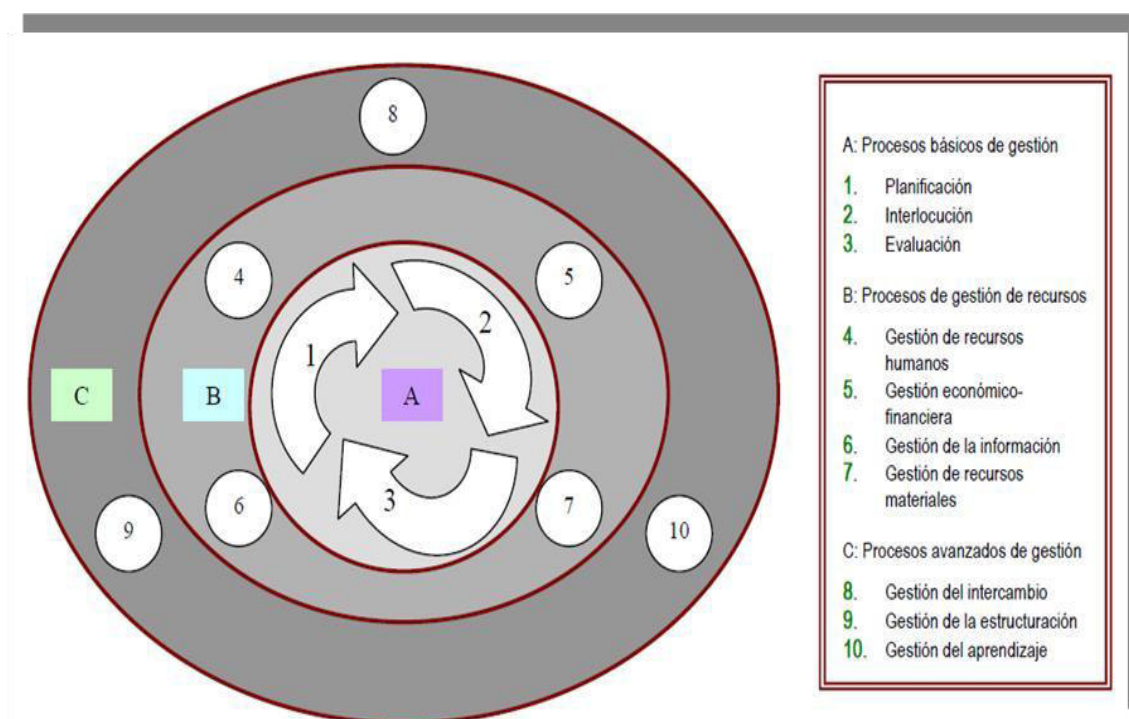
Este reconocimiento aporta no sólo en la medida que identifica la contribución de diversas disciplinas sino en tanto hace posible considerar la perspectiva integral de los problemas frente a los cuales se realiza la gestión y que involucra a los profesionales provenientes de las mismas.

En este punto y más referido a la gestión de programas sociales es necesario complementar las ideas presentadas señalando que independientemente de la misión específica, ésta es una función genérica a todas las organizaciones, que supone optimizar recursos para cumplir con los objetivos estratégicos y metas de mediano y largo plazo; así como que los gestores deben contar con competencias genéricas que les permita la toma de decisiones en entornos cambiantes, requerimientos de innovación y articulación con organizaciones y actores diversos.

De la misma manera en términos más amplios involucra, como se presenta en el gráfico 3:

- Procesos básicos: planificación, interlocución y evaluación.
- Procesos vinculados a recursos: de recursos humanos, económicos, financieros, de información y de recursos materiales.
- Procesos avanzados (de las relaciones, de la estructuración, del aprendizaje. (Fantova, 1998, p.28).

Gráfico 6. Procesos de Gestión



Fuente. Tomado de Fantova (1998).

En términos de objetivos la gestión de programas sociales debe ser analizada sin dejar de lado los objetivos primarios en tanto generadores del desarrollo humano equitativo y sostenible, el capital social y el valor social que debe generar para el desarrollo del país; así como las estrategias centrales vinculadas a la Intersectorialidad, la participación y el desarrollo de capacidades.

2.3.4. *La Innovación y Desarrollo de Capacidades*

La evolución de la administración, así como el nuevo rol de la gerencia pública -y con ello las premisas que sobre el uso de las técnicas de gestión- generaron nuevas aproximaciones a la noción de nueva gestión pública o New Public Management, siendo de carácter abarcativo a todas las instancias del sector estatal y en ellas de los ministerios y programas de carácter social.

Como es sabido la Nueva Gestión pública o gerencia pública se desarrolla sobre la base de identificar deficiencias o imitaciones en el logro de eficiencia y eficacia en las acciones del estado y por tanto la necesidad de incorporar herramientas de la administración privada en dicha intervención.

Los cambios de carácter “gerencial” involucraron modificaciones en las organizaciones mismas, en las denominaciones de áreas por gerencias, en la denominación de los profesionales que tenían la dirección de las mismas de directores a gerentes y de los ciudadanos mismos de ciudadanos a clientes. Los cambios debían suponer el manejo de las relaciones interorganizacionales, el manejo del entorno político interno y externo como un conjunto de nuevas competencias que los gerentes debieran lograr.

Es a partir de este proceso que se da una cada vez mayor exigencia por las capacidades del Estado y de sus instituciones para adecuarse a las nuevas y mayores exigencias en el plano interno y en los profesionales que dirigen los procesos. Esta noción de capacidad como la de innovación en el sector público está vinculada también al desarrollo de la gestión del conocimiento en la llamada era de la Gestión del Conocimiento.

La gestión de las políticas públicas requiere del desarrollo y fortalecimiento de las capacidades estatales e institucionales para lograr mayores niveles de eficiencia y

eficacia. Dicha gestión trae consigo especificidades y a la vez dificultades en su desarrollo.

Las dificultades se presentan tanto en la implementación como en la organización, en los planos estratégicos como en los operativos, correspondientes a los servicios, los programas o proyectos.

Esta dificultad institucional para algunos autores no es otra cosa que la capacidad para desplegar, desarrollar y lograr la misión y los objetivos estratégicos para los que fueron creadas en materia estatal y que exige a su vez una nueva racionalidad para su abordaje. En la literatura de la administración pública el término de capacidad institucional es conocido como un término “blando” en la medida en que este puede referirse a diferentes concepciones. Así, podemos encontrarlo referido a la capacidad como proceso (esfuerzo por mejorar la capacidad) y capacidad como producto o resultado de un proceso (habilidades producidas). También como capacidad potencial e indicada o capacidad efectiva.

Los diferentes énfasis a lo largo de la historia evidencian la preocupación por conceptualizar el término y aproximarnos a una mayor precisión por mejorar la capacidad estatal mediante las instituciones que lo representan (Ospina, 2002).

Durante la primera mitad de la década de los 80s, bajo el término de fortalecimiento institucional estaban presentadas un conjunto de intervenciones para mejorar las habilidades y cumplir así con las funciones del Estado. El foco de atención se encontraba en el mejoramiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización haciendo uso de las técnicas de reingeniería.

En la década de los noventa el énfasis cambia. El concepto surge entonces como capacidad institucional (capacity building). “Este asume una visión más compleja y un enfoque de sistemas que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con importantes interdependencias entre estos” (Ospina, 2002, p.3).

Ospina señala que el problema se acentúa en el marco actual en el que los cambios del rol en relación a los problemas públicos afectan las formas y el contenido de las

responsabilidades de las instituciones del estado, en este contexto la capacidad estatal, se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas.

A partir de entonces han sido diversos los autores que se han aproximado al concepto, desde la concepción de capacidad estatal, capacidad institucional o capacidad organizativa siendo importante referirnos a tales acepciones con la finalidad de aproximarnos a una definición.

La gestión estatal se expresa particularmente en el poder Ejecutivo para recibir, priorizar y responder a las demandas expresadas como problemas públicos, ya sea a través de la acción de los actores, constituidos en la arena política o ya en la acción de grupos amplios, que logran formular sus demandas aunque de manera dispersa. El punto de convergencia de los intereses sigue siendo el aparato gubernamental ejecutivo (Fleury, 1999)

Sin embargo, es clara su relación con otros poderes del estado y con las instancias e instituciones que en diferentes áreas, ámbitos, sectores intervienen en la operacionalización de las políticas sociales. En este sentido la definición de “capacidad estatal” puede ser abordada como la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social”. Es la expresión en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general: el valor social (Repetto, 2004).

En la actualidad la aproximación a las capacidades institucionales son analizadas también desde la teoría de gestión del conocimiento, cuyo surgimiento se vio inspirado por los elementos señalados anteriormente en cuanto a la gestión de lo público y sus dificultades. El motivo que originó su aparición fue la incapacidad de las prácticas gerenciales tradicionales para administrar eficientemente el conocimiento tácito y su transformación a Explícito. Si este no se gestiona de alguna forma, ya sea almacenándolo, o haciéndolo circular, o gestionando las competencias de quienes participan en esa realidad, se corre el riesgo de perder el principal factor diferenciador que promueve la sinergia en la innovación o en el cambio.

El acápite siguiente presenta las nociones y reflexiones principales en torno a la sociedad del conocimiento y a las instituciones públicas.

2.3.4.2 El aprendizaje organizacional y su gestión en las instituciones públicas.

En la denominada Era del Conocimiento y de la Sociedad del Conocimiento cualquier institución debe dar cuenta que: i. Funciona en relación con el entorno, ii. Reconocen los cambios que se producen en su interior (valores, sentimientos, conocimientos) (aprendizaje Organizacional), iii. Aprendizaje es traducido en categorías, estructuras, redes, paradigmas, iv. Requieren gestionar el aprendizaje (Organizaciones inteligentes en la medida que lo hacen conscientemente, proactivamente y sistemáticamente).

Este aprendizaje va de la mano con la posibilidad de hacer uso del conocimiento mediante el paso de tácito a explícito y presentando por tanto “la necesidad de administrar el conocimiento organizacional y los aprendizajes organizacionales como mecanismos claves para el fortalecimiento de una región o espacio en relación con las visiones de futuro que van a determinar sus planes estratégicos de desarrollo en el mediano y largo plazo” (Pelufo, 2002, p.14).

El mismo autor presenta las siguientes dimensiones del concepto: a) El proceso de producción del conocimiento por medio de los aprendizajes organizacionales, b) el espacio de conocimiento (región, ciudad, organización), c) las herramientas y tecnologías de Gestión del conocimiento que guardan y documentan el conocimiento organizacional, d) la sinergia como dinámica del proceso de desarrollo de un sistema, la capacidad de respuestas de las comunidades y los individuos frente a nuevos problemas o desafíos en un medio inestable y cambiante, y los trabajadores del conocimiento.

Igualmente a la par que surgen las inquietudes por el aprendizaje y gestión del conocimiento en las organizaciones, los nuevos avances en la concepción de la gestión pública van de la mano con la necesidad de identificar como, en el plano organizacional se genera innovación, y por tanto se requiere cada vez en mayor medida, perfilar líneas de investigación asociadas a la labor administrativa en las instituciones públicas que haga posible evidenciar las formas, mecanismos de como a innovar en dicho sector. La innovación supone:

- ✓ Nuevas ideas (o conceptos) aplicadas (involucra un “hacer”):
 - responden a una necesidad específica o problema;
 - Que pueden involucrar cambios (deliberados) en el comportamiento de los agentes, las prácticas, procesos y/o productos (bienes y/o servicios públicos);
 - Que mejoran el desempeño institucional y generan resultados observables;
 - Que agregan valor público, contribuyen al fortalecimiento institucional y mejoran la calidad de vida de los ciudadanos;
 - Que mejoran los índices de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos;
 - Que, en definitiva, es un medio para un fin, no un fin en sí mismo (Ramírez, 2010).

Así mismo, Windrum (2008) citado por Ramírez (2010) nos entrega un interesante desglose sobre los tipos de innovación que podemos encontrar en dicho sector.

- ✓ Innovación en los servicios (la introducción de un nuevo servicio o una mejora de la calidad en un servicio existente);
- ✓ Innovación en la prestación de servicios (alteraciones o cambios en las formas de proveer servicios públicos);
- ✓ Innovación administrativa y de organización (cambios en las estructuras organizativas, en las prácticas de gestión y en las rutinas);
- ✓ Innovación conceptual (desarrollo de nuevos puntos de vista o enfoques y el cuestionamiento de los supuestos existentes);
- ✓ Política de innovación (cambios en el pensamiento o las intenciones de comportamiento), e
- ✓ Innovación sistémica (nuevas o mejoradas formas de interactuar con otras organizaciones y fuentes de conocimiento).

Es precisamente la innovación administrativa y de organización, como la referida a la innovación conceptual la que conduce al presente planteamiento en tanto los cambios en la gestión de las instituciones suponen la aplicación de enfoques y herramientas nuevos en el marco de la reforma del estado. Este es un proceso iniciado en la

búsqueda de la modernización y que trajo consigo el apuntalamiento de mecanismos que tendían a reforzar los criterios de eficiencia y eficacia a la par de asimilar técnicas de gestión y búsqueda de respuesta a los problemas existentes.

La relación entonces entre el aprendizaje organizacional y la gestión del conocimiento es clara en la medida que esta última se constituye en uno de los medios que contribuyen al aprendizaje y a la generación y desarrollo de capacidades como de competitividad y generación de valor. Peluffo (2002) presenta los principales argumentos que fundamentan la necesidad de gestionar el conocimiento.

- a) La necesidad de combinar el conocimiento explícito, el tácito, la inteligencia competitiva, para aumentar la velocidad en producir cambios en las estructuras de conocimiento, y la cantidad de respuestas efectivas que se hacen en tiempo y calidad a las demandas del contexto.
- b) Aumentar la conectividad del sistema, así como crear los lenguajes facilitadores de la circulación del conocimiento, en donde se aumenta la comprensión del conocimiento que es necesario difundir y compartir.
- c) En esta disciplina aparecen nuevas formas de producción del conocimiento en redes y en espacios no tradicionales como son los lugares de trabajo, en donde el proceso de creación de conocimiento se da desde la experiencia que se transforma en conocimiento y el conocimiento en experiencia como “nuevos modelos cognitivos basados en el trabajo de colaboración y en el uso de ambientes virtuales de comunicación” y dentro de un ámbito multidisciplinario como Historia, Economía, Educación, Neurociencias, Psicología, Sociología, Antropología, entre otras.
- d) Otro aspecto es la necesidad de crear una inteligencia colectiva o cerebro organizacional, que permita incrementar el valor “de una organización o región por medio de la identificación, captura, evaluación, síntesis, organización, distribución y aplicación del capital de conocimiento en organizaciones públicas o privadas, empresas, instituciones, etc.”. Ello implica gestionar información, inteligencia, documentación, personal, innovación y cambio y la organización del trabajo dentro de una dinámica sistémica para rescatar el conocimiento tácito y transformarlo en explícito.

- e) Garantizar la circulación del capital intelectual social dentro de los diferentes contextos de una determinada sociedad para fortalecer sus procesos de desarrollo.

En definitiva la Gestión del Conocimiento (GC) se refiere más a la capacidad de aprender y generar conocimiento nuevo o mejorar el que existe. Por lo tanto, una de las funciones del Estado es garantizar el acceso de los sectores más excluidos al desarrollo, a través del fortalecimiento de la capacidad de aprender de estos grupos y el acceso al capital intelectual social, minimizando el riesgo de la apropiación privada de conocimiento

Bajo la argumentación anterior, reconocer los cambios en las organizaciones es precisamente uno de los aspectos centrales, reconocerlos supone a su vez, gestionarlos. Con frecuencia surgen interrogantes sobre las capacidades de los organismos públicos para ejercer sus funciones y en especial para gerenciar lo social. ¿Las instituciones del estado que gerencian políticas públicas avanzan hacia un aprendizaje organizacional?, y por tanto ¿podemos denominarlas organizaciones inteligentes?.

Las organizaciones en funcionamiento aprenden a partir de generar conocimiento, el mismo que se da en el contexto de la cultura o clima organizacional donde se generan emociones, cogniciones y significaciones compartidas. Este es "un proceso en el cual, en virtud del funcionamiento de una organización en relación con su entorno, se operan cambios en los conocimientos, sentimientos y valores compartidos, en alguna medida, en la organización" (Fantova, 2006, p.31).

El término de organizaciones inteligentes fue propuesto por Senge (1995) y cuyo concepto es similar al propuesto anteriormente bajo la denominación de organizaciones que aprenden y que son aquellas en las que el aprendizaje es gestionado de modo consciente, proactivo, sistemático.

Esto conlleva entonces a que la organización genere ventajas competitivas dado su carácter estratégico. Debe contar con capacidad de movilización para desplazar el conocimiento tácito al explícito y crear conocimiento nuevo mediante las formas de conversión: socialización, internalización, combinación e interiorización.

Son muchas las interrogantes que surgen a partir del tema de investigación en relación con la gestión del conocimiento, podemos pensar no sólo en cómo se ha dado el proceso sino también en términos de innovación, ¿Cuál es el nuevo conocimiento generado?, ¿qué problemas se han generado?. Podemos preguntarnos también en relación a cada uno de los actores involucrados las gerencias internas, como Organización pública y en su relación inter organizacional.

Sin embargo, es más propio referirnos o indagar en torno al capital estructural generado en la medida que se relaciona de un modo más directo con el tema de la tesis. ¿Hasta qué punto las organizaciones públicas desarrollaron una capacidad para relacionar, incorporar y hacer uso de los datos, información y conocimientos que las ciencias administrativas proporcionan en términos de herramientas y enfoques para la gestión de lo social (Objeto) que haga posible un incremento del valor; considerando también como punto central la identificación del contexto y de los actores involucrados?.

De ser así estaríamos hablando de un conocimiento estratégico en tanto la suma de enfoques y herramientas sociales y gerenciales debieran contribuir a una intervención eficaz y eficiente. ¿Cómo se hace tangible, comunicable, visible? es decir ¿Cómo paso del conocimiento tácito al explícito, estructural?, ¿Se generaron competencias colectivas y por tanto fortalecimiento institucional?.

Como lo señala Senge (1995):

Las organizaciones que cobrarán relevancia en el futuro serán las que descubran como aprovechar el entusiasmo y la capacidad de aprendizaje de la gente en todos los niveles de la organización ... Aquí interesan ante todo las conexiones entre aprendizaje personal y aprendizaje organizacional, los compromisos recíprocos entre individuo y organización...(p.1).

En este sentido y reconociendo la importancia de desarrollar capacidades para generar conocimiento, se requiere avanzar en la capacidad institucional para hacer uso de este. Lo más importante en la gestión del conocimiento en el sector público es la generación de estrategias que permitan retenerlo y ampliar este conocimiento de vuelta a la gestión de la organización, creación y utilización.

2.3 Marcos Conceptuales

Ciencias Administrativas

Disciplina que plantea el manejo de la organización y de los recursos para el logro de los máximos niveles de eficiencia y eficacia. Supone el uso de un conjunto de teorías o enfoques; así como de herramientas metodológicas en cada una de las etapas administrativas.

Gestión Pública

Desde el punto de vista teórico, la gestión Pública representa una “orientación” o de “de interés”. En el nivel práctico, la gestión pública corresponde al conjunto de políticas públicas para modernizar, reformar y transformar la administración pública en un organismo más flexible, apto, ágil y capaz para dar atención a los requerimientos ciudadanos en un contexto de globalización, interdependencia mundial y rápido avance tecnológico.

La gestión de las políticas públicas como parte del rol de Estado para garantizar la satisfacción de necesidades principales de los ciudadanos, requiere el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades estatales e institucionales para lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia. Ello trae consigo dificultades propias del sector y de la naturaleza de la intervención tanto en ámbito estratégico como en el operativo que corresponde a los servicios, los programas o proyectos, y que son materia de atención tanto en las instituciones del estado como de las instituciones privadas comprometidas en la gestión de los mismos.

Gestión de programas, proyectos o servicios sociales

Proceso coordinado de etapas articuladas en un entorno organizativo, que supone el ejercicio de funciones administrativas de quienes gerencian las políticas, programas, proyectos o servicios para el logro de los resultados esperados. Supone en este sentido, procesos básicos (planificación, ejecución y evaluación), procesos vinculados a recursos (recursos humanos, financieros- económicos, de la información y materiales) y procesos avanzados (de las relaciones, de la estructuración, del aprendizaje).

Política social

Es en primer lugar una política pública, es decir un conjunto de criterios que orientan el comportamiento del Estado. Estamos hablando de tres elementos: el primer elemento es la población, en el sentido tradicional (es decir viéndola sólo como población objetivo o factor pasivo), o como actriz o promotora en el sentido contemporáneo más reciente. El Estado (administración pública o gobierno) como actor o como espacio que recibe la influencia o la presión de la población, es el segundo elemento. Y el tercer elemento está dado por un conjunto de criterios y líneas de acción que, al comunicar los dos primeros, constituyen las políticas sociales en sentido estricto (Béjar, 2007).

Declaraciones de intención que pretenden la mejora de la calidad de vida de las personas ampliando sus capacidades de manera sostenible; y que operativamente se estructuran en reglas, programas, proyectos, reglamentos, planes operativos, procedimientos.

La política social es un componente fundamental de una política de desarrollo. Ella cumple tres funciones que son básicas. Por un lado, asegura la cohesión social, vale decir, crea las condiciones para que las personas se sientan parte de la sociedad en la cual viven, evita la fragmentación y la pérdida de confianza. Por otro, a través fundamentalmente de la educación y la salud, cumple la función básica de asegurar la formación de capital humano, factor clave para que la sociedad esté en condiciones de crecer con el aprovechamiento de la ciencia y la tecnología en una sociedad del conocimiento. Y, finalmente, asegurar la compensación social para atender a los que puedan haber sido afectados por el proceso de cambio, lo que asegura, por un lado, el mantenimiento de la cohesión y, por otro, permite el reciclamiento de las personas para poder reinsertarse al mercado laboral, al mismo tiempo que se asegura la formación de la siguiente generación. Para todo ello, se insiste, la política social tiene que ser integral (Franco, 1996).

Los documentos de política incluyen leyes, políticas y planes locales y nacionales, políticas operacionales, planes de asignación de recursos. La concreción de la política se da a través de programas y proyectos.

Procesos de gestión

En conjunto, los procesos corresponden a un modelo de gestión definido por las formas de funcionamiento, la administración de los recursos, la flexibilidad frente a circunstancias cambiantes, la articulación con el medio, la innovación, etc. El modelo de organización provee el marco para la acción, la gestión es la acción misma (CEPAL, 1998).

Procesos básicos: Planificación, interlocución y evaluación.

Procesos vinculados a recursos: gestión de recursos humanos, gestión económico-financiera, gestión de la información y gestión de recursos materiales.

Procesos avanzados de gestión: gestión de las relaciones, gestión de la estructuración y gestión del aprendizaje.

Gestión de conocimiento

Es una disciplina emergente que tiene como objetivo generar, compartir y utilizar el conocimiento tácito (know-how) y explícito (formal) existente en un determinado espacio, para dar respuesta a las necesidades de los individuos y de las comunidades en su desarrollo. Esto se ha centrado en la necesidad de administrar el conocimiento organizacional y los aprendizajes organizacionales como mecanismos clave para el fortalecimiento de una región o espacio en relación con las visiones de futuro que van a determinar sus planes estratégicos de desarrollo en el mediano y largo plazo.

Las dimensiones del concepto son:

- El proceso de producción del conocimiento por medio de los aprendizajes organizacionales,
- El espacio de conocimiento (región, ciudad, organización),
- Las herramientas y tecnologías de Gestión del conocimiento que guardan y documentan el Conocimiento organizacional,
- La sinergia como dinámica del proceso de desarrollo de un sistema, la capacidad de respuestas de las comunidades y los individuos frente a nuevos

problemas o desafíos en un medio inestable y cambiante, y los trabajadores del conocimiento.

Ello implica gestionar información, inteligencia, documentación, personal, innovación y cambio y la organización del trabajo dentro de una dinámica sistémica para rescatar el conocimiento tácito y transformarlo en explícito.

La Innovación es uno de los procesos que requiere ser gestionado y puede ser definido como la creación e implementación de nuevos procesos, productos o servicios y métodos de entrega que dan lugar y se traducen en mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad. (Mulgan y Albury, 2003). Supone la búsqueda de soluciones creativas, inusuales o nuevas a los problemas y necesidades, incluyendo nuevos servicios y formas de organización y mejora de los procesos (Currie et al, 2008).

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA

3.1 Tipo y Diseño de Investigación

La presente investigación corresponde a un estudio de carácter mixto (cuantitativa - cualitativa), prospectiva.

3.2. Unidad de Análisis

Las unidades de análisis no fueron seleccionadas con criterios de representatividad, si no de significancia siendo que se hizo uso la herramienta gerencial en alguna de las etapas de gestión.

- ❖ **Programa Nacional de Empleo Juvenil (PROJOVEN)**

Herramienta: Valor Ganado (VG)

Enfoque: Gestión de Costos por Resultados. Guía de fundamentos de proyectos (PMI)

- ❖ **Programa Estratégico Logros de aprendizaje (PELA)**

Herramienta: Presupuesto por Resultados (PpR)

Enfoque: Gestión por Resultados

- ❖ **Programa de Acceso a Mercados Rurales (PROSAAMER)**

Herramienta: Balanced Scorecard

3.3 Población de Estudio

El universo probable es el conjunto de programas sociales desarrollados en el país.

3.4 Tamaño de la Muestra

Muestra de carácter no probabilístico ya que la selección de la misma se da sobre la base de criterios por conveniencia.

3.5 Selección de la Muestra

La muestra fue seleccionada con criterios de significación, es decir en base a criterios de selección específicos, por ello y por la no pretensión y posibilidad de realizar generalizaciones a partir de los resultados es de carácter no probabilístico.

3.6 Técnicas de Recolección de Datos

Las técnicas son las siguientes:

a) Encuesta

Aplicada a los gerentes encargados de la conducción del programa PROSAAMER en las regiones.

b) Análisis documental.

Será realizado a partir de la elaboración de un formato base para el recojo de información.

c) Entrevista semi - estructurada.

La selección inicial de los informantes claves para cada unidad de análisis será complementada con la técnica “bola de nieve” (se agendan nuevas entrevistas por referencias y recomendaciones de los propios entrevistados) para rastrear a las personas implicadas en la implementación.

Se contempla realizar entrevistas semi-estructuradas a los directores nacionales y gerentes encargados de los programas seleccionados a partir de un instrumento base.

d) Método Delphi.

Técnica que permite sobre la base de 2 o 3 preguntas recoger la opinión, de manera individual, de informantes claves sobre la perspectiva de la gestión de programas sociales al 2022 para proceder a consolidar las respuestas y volver a remitir para una segunda opinión.

3.7 Análisis e Interpretación de Datos

Se trabajó un procesamiento manual sobre el cual se procedió posteriormente a elaborar los resultados para la contratación de hipótesis realizado en base al programa SPSS para su análisis posterior.

CAPITULO IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 ANÁLISIS, INTERPRETACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

La gestión de los programas en las organizaciones a nivel de las gerencias o direcciones viene a posibilitar la entrega del producto o servicio así como a generar un conocimiento particular, el mismo que debiera ser optimizado, capitalizado y almacenado de manera que sea posible referirse a la gestión del conocimiento como un proceso avanzado de gestión presente en las organizaciones.

Sin embargo, muchas de las organizaciones estatales y aún privadas distan mucho de considerar y generar su aprovechamiento, incluyendo a los propios profesionales involucrados.

Tanto la innovación como el aprendizaje son presentados a continuación a partir del uso de herramientas gerenciales específicas utilizadas en los programas sociales. Como ya se señaló con anterioridad su importancia deriva del aporte, mediante su uso a la gestión de programas sociales en el marco de la búsqueda de modernización y apuntalamiento de mecanismos tendientes a reforzar los criterios de eficiencia y eficacia.

Se incorpora a dicho análisis el de los enfoques principales que sustentan las herramientas gerenciales dado que en la práctica los enfoques se constituyen en orientaciones, horizontes colectivos y paradigmas de los profesionales involucrados en la gestión operativa, los mismos que son presentados para contextualizar el aporte de las Ciencias Administrativas a la gestión de programas sociales. Ello, en la medida que

dichos enfoques así como las herramientas gerenciales vienen contribuyendo en materia de orientaciones específicas con categorías y elementos de análisis que hacen posible mirar la gestión en forma técnica y especializada como aportes que se suma a los enfoques y teorías propiamente de carácter social.

La primera presentación corresponde a la herramienta de Presupuesto por Resultados que tiene como sustento el enfoque de Gestión por Resultados en el Programa Logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo de la educación básica Regular (PELA). Este a partir del 2008 junto con otros 11 programas bajo la denominación de estratégicos pone en marcha la Gestión por Resultados y el Presupuesto por Resultados en el escenario de la gestión de programas sociales.

El Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes (PROJOVEN) hace uso del Valor Ganado que corresponde a una herramienta de la Gestión de Proyectos durante el año 2008 – 2009 y finalmente el Programa de Servicios de apoyo para Acceder a Mercados Rurales (PROSAAMER) con la herramienta del Balanced Scorecard o Cuadro de Mando Integral como metodología de la Gestión por Objetivos.

4.1.1 Programa Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo de la Educación Básica Regular (PELA). Ministerio de Educación

Se asume la importancia y utilidad del Presupuesto por Resultados (PpR) como instrumento con un enfoque diferente centrado en los resultados para mejorar el desempeño de las Instituciones. Es normado por la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP), como ente rector, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Como uno de los instrumentos principales de programación financiera, se pretende cumplir con las funciones del Estado concernientes a asignación, distribución y estabilización, este tiene como objetivo principal hacer que el Estado con criterios de equidad y de manera eficaz, eficiente y oportuna pueda brindar a la población los servicios y bienes necesarios.

Los programas estratégicos involucrados ¹⁹inicialmente comprometían a 10 sectores, uno de los cuales fue el Ministerio de Educación mediante el Programa Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de Educación Básica Regular (PELA), así como el Programa Articulado Nutricional, Salud Materno Neonatal , Acceso de la población a la identidad , Acceso a servicios sociales básicos y oportunidades de mercado, Acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales , Acceso a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en localidades rurales, Acceso a energía en localidades rurales, Gestión Ambiental prioritaria.

4.1.1.1 Presentación del programa.

El PELA fue formulado en el marco del Presupuesto por Resultados ²⁰en respuesta al problema central identificado como “Bajo nivel de logro en Comprensión Lectora y Pensamiento Lógico Matemático en alumnos de segundo grado de Instituciones Educativas Publicas del Nivel Primario”. Su finalidad estaba centrada en revertir los resultados de las evaluaciones nacionales que no han mostrado logros de aprendizaje de los estudiantes del II y III ciclo de la Educación básica Regular en comprensión lectora y en habilidades lógico matemática²¹. Siendo la Dirección General de Educación Básica Regular (DGEBR) que depende del Viceministerio de Gestión Pedagógica, la responsable de asegurar la formulación y propuesta articulada de la política, objetivos, estrategias pedagógicas, normas y orientaciones de alcance nacional para los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria.

La Mesa interinstitucional del Consejo Nacional de Educación - Comisión del PELA lo define como una estrategia que:

¹⁹ Dirección nacional de presupuesto público, boletín electrónico, enero 2009). Para el año 2009 se establecen 6 nuevos Programas Presupuesta Estratégicos : Seguridad Ciudadana, cuya conducción estará a cargo del Ministerio del Interior, Competitividad para la Micro y Pequeña Empresa, a cargo del Ministerio de la Producción, Productividad Rural y Sanidad Agraria, a cargo del Ministerio de Agricultura, Prevención del Delito y el Nuevo Código Procesal Penal, a cargo del Ministerio Público, Acceso a la Justicia, a cargo del Ministerio de Justicia, Accidentes de Tránsito cuya conducción estará a cargo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

²⁰ En correspondencia con el Plan estratégico del sector, cuyo objetivo general era el Incrementar los niveles de calidad y equidad de la educación en la población infantil; y objetivos específicos definidos como OE 1 Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación para niñas y niños menores de 6 años y OE 2 Asegurar que las niñas y niños concluyan una Educación Primaria de calidad.

²¹ La mayoría de estudiantes no alcanzaron los niveles de desempeño esperados para el grado. Según los resultados de la Evaluación Nacional (EN) 2004 realizada por la Unidad de Medición de la Calidad (UMC) del Ministerio de Educación (MED), sólo el 12,1% de estudiantes de sexto grado de primaria, alcanzaron el nivel de desempeño suficiente en comunicación integral y 7,9% lo hicieron en lógico matemática. Sólo el 11,1% de estudiantes de segundo grado de primaria, alcanzaron el nivel de desempeño suficiente en comunicación integral y 9.6% lo hicieron en lógico matemática.

Centra su atención en la eficiencia y eficacia del empleo de los recursos en cada una de las intervenciones, a fin de garantizar la correlación positiva que debe existir entre la asignación de recursos presupuestarios y los resultados inmediatos, intermedios y finales, y sobre todo encontrar, en definitiva, la evidencia de que se dé el bienestar social en la población objetivo, alcanzando mejorar los logros de aprendizaje en comunicación y matemática al finalizar el III ciclo de Educación Básica Regular (p.2).

La DGEBR²² es la encargada de diseñar los lineamientos del PELA, los que se construyen con la participación de las Instancias de Gestión Descentralizadas y los Gobiernos Regionales. Para la concreción de los lineamientos brinda asistencia técnica al Comité Ejecutivo Regional (CER) y a los Equipos Técnicos Regionales (ETR) en la gestión del programa, la conformación de los equipos técnicos, organización, funciones de los actores y contenidos pedagógicos.

Desarrolla intervenciones en 4 áreas claves sobre las cuales se determinan los resultados que inciden en la calidad de la educación, concentrando su atención en los niños y niñas de educación inicial y los dos primeros grados de Educación Primaria: la gestión educativa, la capacitación y especialización de los docentes, la infraestructura educativa adecuada, el acceso con calidad de las niñas y niños a la Educación Inicial.

Los resultados intermedios presentados en el gráfico 4 para mejorar los niveles de logro de aprendizaje, de acuerdo al MEF²³ son los siguientes:

- i) **El desarrollo de una gestión orientada por resultados de logros de aprendizaje**, caracterizada principalmente por un sistema de rendición de cuentas ligado a la difusión de pruebas estandarizadas que midan el avance en el rendimiento educativo; sistema que se apoya en
- ii) **El desarrollo de una educación inicial articulada con la primaria** y que logre competencias específicas y necesarias para contribuir a lograr las metas de

²² Dirección General de Educación Básica Regular

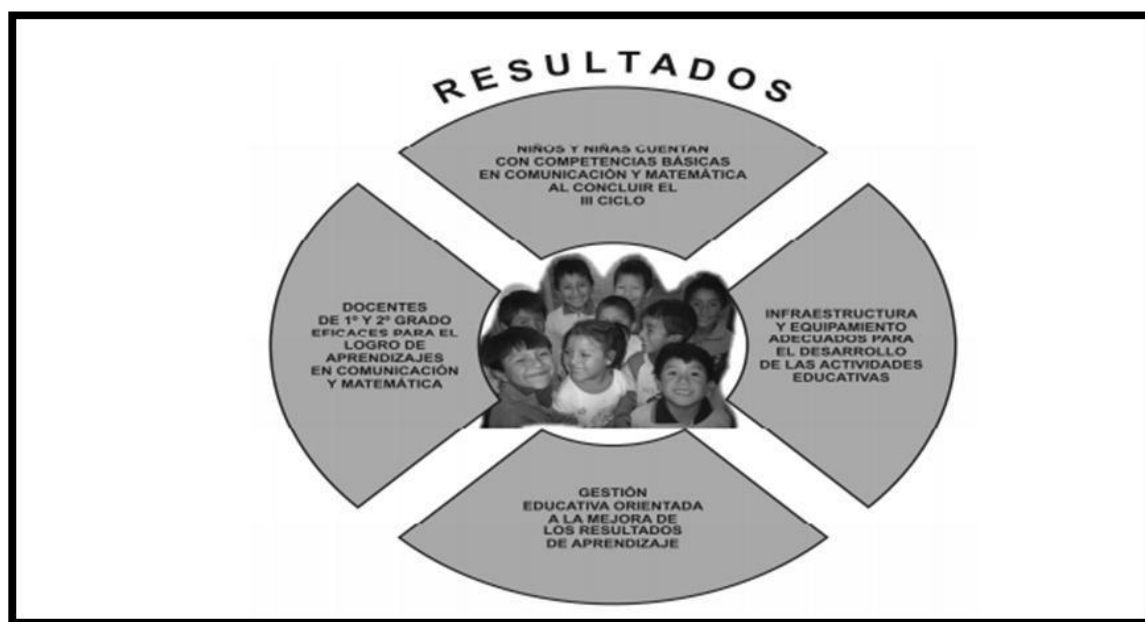
²³ Cartilla informativa

logros en lecto escritura y razonamiento matemático en los primeros grados de la primaria; y

- ii) **El desarrollo de un nuevo sistema de capacitación y acompañamiento pedagógico**, que permita que los docentes del 1º y 2º cuenten con recursos y competencias para el desarrollo de procesos de enseñanza y aprendizaje de calidad en Comunicación Integral y Lógico Matemática.

Estos tres resultados intermedios se sostienen en una oferta de infraestructura y equipamiento segura y suficiente.

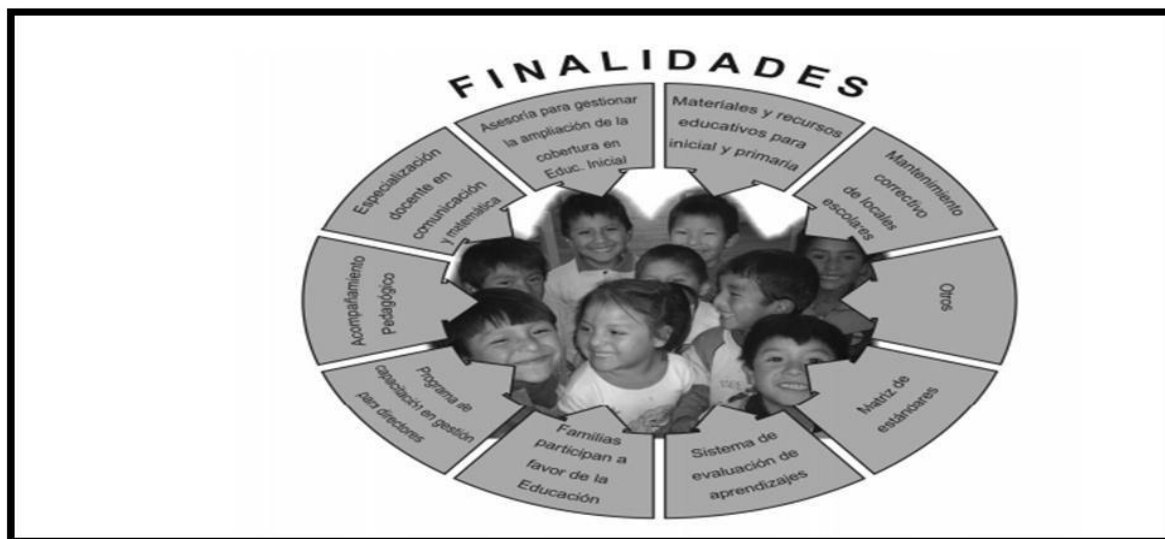
Gráfico 7 .Resultados Intermedios



Fuente. Datos tomados de :Ministerio de Educación – Viceministerio de Gestión Pedagógica – Dirección General de educación básica regular (2010)

Ello se desarrolla con la participación de diferentes direcciones que comparten responsabilidades o finalidades específicas, como acciones concretas, estas son:

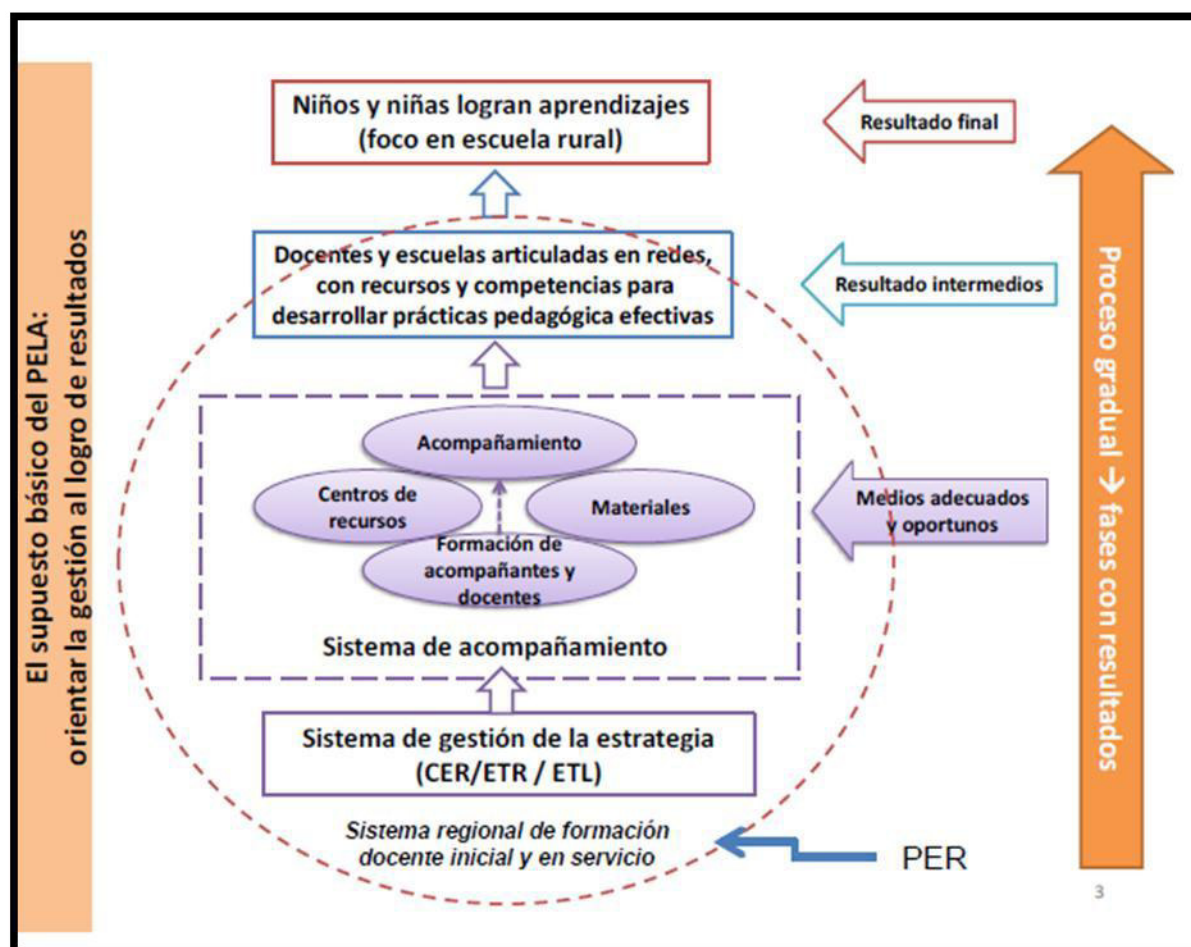
Gráfico 8. Finalidades Específicas



Fuente. Datos tomados de Ministerio de Educación – Viceministerio de Gestión Pedagógica – Dirección General de educación básica regular (2010)

El gráfico siguiente muestra la relación entre los componentes que constituyen la estrategia:

Gráfico 9. El supuesto básico del PELA: orientar la gestión al logro de resultados



Fuente. Datos tomados de la Mesa interinstitucional del CNE - comisión del PPELA, integrada por ANGR, CNE, MCLCP, Promeb-ACDI, SUMA-USAID, UARM, UNICEF

El PELA se viene implementado desde el año 2008 en el nivel primario y a partir del 2009 en los niveles de inicial y primaria en las regiones de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Huánuco, Lima Provincias, Lima Metropolitana y Callao y en las zonas VRAE²⁴ de Junín y Cusco. En el 2010 se ha logrado implementar el programa en las 26 regiones del país.

ORGANIZACIÓN INTERNA: Instancias de gestión educativa

²⁴ Valles del Río Apurímac y Ene

En el nivel nacional las funciones de carácter educativo son asumidas principalmente por el Ministerio de Educación (MINEDU) , en el ámbito subnacional estas son asumidas por los Gobiernos Regionales quienes cuentan con órganos especializados como la Dirección Regional de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). La primera tiene injerencia regional y su finalidad es la de promover la educación, la cultura, el deporte, la recreación, la ciencia y la tecnología. Asegura los servicios educativos y los programas de atención integral con calidad y equidad, para lo cual coordina con las UGEL y convoca la participación de los diferentes actores sociales. Según la ley, la DRE guarda una “relación técnico-normativa con el Ministerio de Educación” (LGE, Art. 76).

La UGEL de carácter provincial tiene por finalidad fortalecer las capacidades de gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas para lograr su autonomía, impulsar la cohesión social, canalizar el aporte de los gobiernos municipales, las Instituciones de Educación Superior, las universidades públicas y privadas y otras entidades especializadas, y asumir y adecuar a su realidad las políticas educativas y pedagógicas establecidas por el Ministerio de Educación y por la Dirección Regional de Educación (Kudó, Luque, Sánchez Lanning, Vera Tudela, & Arias, 2010).

La implementación del PELA se da compartiendo responsabilidades en cada uno de los niveles de gobierno:

- a) A nivel Nacional: el Ministerio de Educación lidera la responsabilidad del PELA en su conjunto, conduce la planificación concertada, seguimiento y evaluación del proceso y coordina acciones con los sectores y programas involucrados, en los dos niveles de Gobierno, el Regional y el local para el cumplimiento de las metas propuestas y los resultados esperados.

A este nivel se constituye el Comité Ejecutivo Nacional (CEN): Tiene como propósito la gestión del Programa en la ejecución de sus metas e indicadores. Informará trimestralmente a la Alta Dirección del Ministerio de Educación las acciones desarrolladas.

- b) A nivel Regional: los Gobiernos regionales, en el marco de la descentralización, son corresponsables de la implementación y también tienen un nivel de responsabilidad político y presupuestal en la estrategia que la ejercen a través de las instancias descentralizadas de gestión educativa: las Direcciones Regionales de Educación (DRE) o Gerencias de educación.

A este nivel se constituye el Comité Ejecutivo Regional (CER), que es el órgano de coordinación y planificación del PELA. Implementa la estrategia regional, asigna recursos y supervisa la gestión operativa para el cumplimiento de metas, evaluando los resultados esperados de la estrategia, en estrecha coordinación con el Comité Ejecutivo Nacional. Funciona a manera de directorio y lo integran: Director de la Dirección Regional de Educación (DRE), Directores de las Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), Gerente Regional de Presupuesto y Planeamiento del Gobierno Regional.

Adicionalmente, se crea la Secretaría Técnica Regional (STR) o Equipo Técnico Regional (ETR) y los equipos locales, los cuales tienen como función principal la gestión operativa, según su nivel, en estrecha coordinación con el CER. El ETR cuenta con su propio sustento presupuestal, se encarga de la gestión técnica y administrativa de la estrategia PELA.

- c) En el nivel local se constituyen instancias similares que deben asegurar la operatividad e implementación cuidando que las intervenciones se orienten sobre la base de resultados a favor de la población objetivo (niños de 3 a 7 años de edad), identificando obstáculos administrativos y normativos y proponiendo mecanismos y medidas correctivas oportunas. Así cada región debe conformar como paso inicial el ETR.

Todo ello considerando el Derecho a la educación y estableciendo las actividades prioritarias para atenderlo, estas son: control de asistencia de profesores y alumnos, atención educativa prioritaria a niños y niñas de 5 a 7 años, formación matemática y comprensión de lectura al final del primer ciclo de primaria, supervisión, monitoreo, asesoría pedagógica, capacitación docente, atención a infraestructura escolar en riesgo; a partir de las cuales se pretende lograr el resultado final esperado formulado como: Los y Las estudiantes de EBR obtienen

los logros de aprendizaje esperados en comunicación integral y pensamiento lógico matemático .

Las finalidades principales del PELA según (MEF, 2010), son el acompañamiento pedagógico, los materiales y recursos educativos y las familias asistidas que participan por la educación de los niños y niñas de educación inicial y primaria. La primera está dirigida a los docentes de aula de las Instituciones Educativas (I.E.) y a los promotores educativos comunitarios de los Programas No Escolarizados focalizados de manera directa. Presenta cuatro diferentes formas de intervención, entre ellos los talleres de actualización, micro talleres, visitas en aula y pasantías.

Los Gobiernos Regionales a través de las Direcciones Regionales de Educación implementan el acompañamiento, para lo cual: seleccionan y contratan acompañantes pedagógicos, conforman Comités Educativos Regionales (CER), y Equipos Técnicos Locales, implementan el acompañamiento pedagógico y desarrollan talleres de capacitación dirigidos a acompañantes y docentes, monitorean el conjunto de acciones, entre otros; como actividades principales.

El sistema de acompañamiento como la estrategia principal requirió de recursos específicos para su implementación, para lo cual se formula una herramienta de costeo²⁵ en el 2009 que pretendía garantizar de manera sostenida por un periodo de 3 años consecutivos el incremento de recursos presupuestarios principalmente para la estrategia de acompañamiento pedagógico.

Como componentes la herramienta de costeo priorizó:

- a) Equipo técnico regional (1 por región) y equipos técnicos locales: mobiliario y equipos, operación, coordinación, evaluación y monitoreo, difusión y comunicación, honorarios.
- b) Actividades de acompañamiento pedagógico: materiales didácticos para estudiantes, materiales fungibles para aula, Guía para docentes y para

²⁵ Herramienta diseñada con el trabajo coordinado entre el Ministerio de Educación (MINEDU), la Asamblea Nacional de Gobiernos regionales (ANGR), el Ministerio de Economía y finanzas (MEF) y los gobiernos Regionales (GR).

acompañantes; distribución de materiales a las IIEE, honorarios de acompañantes; visitas de acompañamiento.

c) Formación de acompañantes y docentes: talleres de selección de acompañantes, talleres de capacitación de acompañantes, talleres para docentes, grupos de inter-aprendizaje, pasantías para docentes.

d) Centro de recursos: mobiliario y equipos, operación, honorarios

4.1.1.2 Aplicación y utilidad de la herramienta en el programa.

Los resultados de los que se disponen a partir de la aplicación de los instrumentos en la presente investigación, no pretende evaluar ni medir los niveles de desempeño del ministerio que tiene a su cargo el programa estratégico PELA, pero se constituye en una base importante para aproximarse a los beneficios o entrampamientos que surgen en el proceso y que son factibles de identificar por quienes tienen la responsabilidad de su gestión en el contexto institucional.

Se espera dar cuenta de las posibilidades de aprendizaje e innovación, considerando que este es posible de generarse a partir de los espacios o mecanismos que hagan posible el análisis y la retroalimentación.

4.1.1.2.1 Gestión operativa.

La información es contenida en diferentes tipos de reportes generados tanto por el MEF mediante la Dirección de Presupuesto Público en relación al seguimiento de los programas presupuestales, como desde el MINEDU encargado del sistema de Información y Gestión para la Mejora de los Aprendizajes (SIGMA).

La Dirección General de Presupuesto Público del MEF es el encargado de realizar el seguimiento a los programas presupuestales, uno de los cuales es el PELA. Este se realiza sobre los avances en la ejecución presupuestal y el cumplimiento de metas en su dimensión física elaborando reportes semestrales a partir del registro de información de las entidades responsables de los programas presupuestales. El PpR incluyó la instalación y uso del Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA- PpR) como instrumento para la formulación por costos del presupuesto y que permite obtener

información del gasto mes a mes. Permite administrar y registrar información sobre adquisiciones, bienes y/o contratos de las Unidades Ejecutoras.

En el marco del PpR las actividades de seguimiento son:

1. Seguimiento de la Ejecución Financiera y Física. A partir del “Reporte de Seguimiento de Ejecución Financiera y Ejecución de Metas Físicas” semestrales basados en la información registrada en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

La información presentada en los reportes es la siguiente:

- ✓ Para las entidades (por nivel de gobierno) y departamentos:
Porcentaje de ejecución financiera acumulada semestral/anual respecto del Presupuesto Inicial Modificado (PIM), a nivel de Programa Presupuestal y Pliegos responsables.
- ✓ Para los productos y las actividades considerados prioritarios en la asignación presupuestal por las distintas Unidades Ejecutoras (UE):
Porcentaje de ejecución financiera semestral / anual acumulada respecto del Presupuesto Inicial Modificado (PIM).
Porcentaje de avance en la ejecución de la meta física semestral/anual.

Además presenta información adicional por niveles de gobierno a nivel de pliego (Gobiernos Nacional y Regionales) y agregada por departamentos (para los tres niveles de Gobierno).

2. Seguimiento de indicadores de desempeño

Se realiza mediante la elaboración de “Reportes de Línea de Base” y “Reportes de Progreso” anuales de los Programas Presupuestales a partir de la medición de los distintos indicadores de producto y resultados mayormente mediante encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y mediante información administrativa sectorial.

Tal como lo señala la página web del MEF (Seguimiento en el Presupuesto por Resultados), se miden características relevantes de los indicadores y dimensiones de los mismos: los programas presupuestales, en sus matrices de marco lógico, tienen cuatro niveles o ámbitos de control, Resultado Final, Resultado Específico, Productos y

Actividades. Los indicadores de desempeño miden alguna característica relevante en tres de estos ámbitos:

- Producto: cuantificación o caracterización de bienes / servicios producidos / entregados.
- Resultado específico: Resultantes de la provisión de bienes o servicios en el comportamiento, estado o actitud de la población objetivos.
- Resultado final: Grado de mejora en las condiciones de vida de la población que son el objetivo de las intervenciones.

Desde el punto de vista del desempeño de cómo se viene ejecutando una intervención pública o qué resultados se viene alcanzando, las dimensiones se asocian al juicio que se realiza una vez finalizada la intervención, y las preguntas que se intenta responder son en qué medida se cumplieron los objetivos, cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los usuarios, o cuán oportunamente llegó el servicio. Estas dimensiones son:

- Eficiencia: Relación entre insumos y producción. Ej.: Costo por kilómetro de carretera construido.
- Eficacia: Grado de cumplimiento de los resultados. Porcentaje de alumnos capacitados que consiguen un empleo al finalizar el programa.
- Calidad: Capacidad de responder a las necesidades de la población objetivo de acuerdo a estándares de los bienes o servicios entregados. Ej.: Porcentaje de docentes que reciben acompañamiento pedagógico de acuerdo al protocolo, tiempo de espera promedio en oficinas de atención al público.
- Economía: Capacidad de administrar recursos financieros. Ej.: Porcentaje de presupuesto ejecutado

Las encuestas realizadas por el (INEI, s.f.) en el marco del PpR, han sido: ENDES (Encuesta Nacional de Demografía y Salud), ENEDU (Encuesta Nacional de Establecimientos Educativos), ENAPRES (Encuesta Nacional de Programas Estratégicos), ENESA (Encuesta Nacional de Establecimientos de Salud); entre otras.

Encuestas aplicadas a las Instituciones educativas (inicial , primaria y secundaria) que permite recoger información del desempeño que no es posible obtener mediante registros administrativos. Generan información sobre la entrega de los principales productos del PELA: materiales concretos, cuadernos de trabajo, acompañamiento docente, capacitación docente, entre otros. También recoge información básica sobre infraestructura y mantenimiento preventivo y correctivo.

El cuadro siguiente forma parte del reporte generado al programa en relación a los principales indicadores. De la misma manera, en cuadros adicionales es posible observar el comportamiento de cada uno de los indicadores

**Cuadro 2. Progreso en los principales indicadores del
PELA**

Descripción	Nombre del Indicador	Estimado 2007	Estimado 2008	Estimado 2009	Diferencia 2007/2009	Progreso ^{iv}
RESULTADO FINAL						
Los estudiantes del III Ciclo de EBR obtienen los logros de aprendizaje esperados en Comunicación Integral y Pensamiento Lógico Matemático.	Desempeño suficiente en comprensión lectora de los alumnos que concluyen el III ciclo de Educación Básica Regular ^{iv}	15.9	16.9	23.1	7.2	Progresó
	Desempeño suficiente en matemáticas de los alumnos que concluyen el II ciclo de Educación Básica Regular ^{iv}	7.2	9.4	13.5	6.3	Progresó
	Ingresantes a primaria con la edad oficial (%) ^{iv}	96.6	97.1	97.5	0.9	Progresó
RESULTADOS INTERMEDIOS						
Gestión educativa orientada al logro de aprendizajes.	Porcentaje de familias que cuentan con información sobre logros de aprendizaje y han sido sensibilizadas para exigir rendición de cuentas.	n.d.	24.4	21.2	+3.2	Sin Progreso
	Percepción de las familias respecto de la prestación del servicio educativo que se brinda en las IIEE. Públicas de su comunidad.					
	Percepción Buena o Muy Buena sobre infraestructura y equipamiento.	n.d.	55.0	58.0	n.d.	n.d.
	Percepción Buena o Muy Buena sobre la enseñanza de los maestros.	n.d.	63.0	66.0	n.d.	n.d.
	Percepción Buena o Muy Buena sobre la dotación de material educativo.	n.d.	53.0	56.0	n.d.	n.d.
Niñas y niños con competencias básicas al concluir el II ciclo.	Percepción Buena o Muy Buena sobre apoyo a la participación de padres de familia.	n.d.	59.0	63.0	n.d.	n.d.
	Porcentaje de ingresantes a Primaria con Inicial.	86.6	86.7	89.6	3.0	Progresó
RESULTADOS INMEDIATOS						
Programa de evaluación y capacitación de directores, con la participación del CONEL, COPARE y COPALE, para generar capacidades críticas para contribuir a los logros de aprendizaje.	Porcentaje de IIEE, cuyos directores capacitados en gestión, toman acciones concretas para mejorar la gestión de sus IE y contribuir al logro de los aprendizajes.	n.d.	n.d.	0.5	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE cuyos directores participaron en el taller presencial de capacitación, taller de inducción al aula virtual, curso a distancia de gestión educativa 2009.	n.d.	n.d.	6.7	n.d.	n.d.
	Porcentaje de directores que declaran tener vigentes sus instrumentos de gestión.	n.d.	n.d.	16.3	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE cuyos directores tienen un plan de mantenimiento preventivo en su local.	n.d.	n.d.	85.8	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE con aulas en buen estado.	n.d.	n.d.	17.4	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE con SSHH en buen estado.	n.d.	n.d.	57.9	n.d.	n.d.
Gestión educativa (administrativa, institucional y pedagógica) orientada a la mejora de los resultados de aprendizaje en la institución educativa.	Porcentaje de IIEE que habiendo recibido, leído y entendido los informes de resultados de la ECE, han tomado alguna acción concreta para la mejora del aprendizaje de sus estudiantes.	n.d.	n.d.	1.6	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE de primaria que han participado en la ECE y recibieron los reportes de resultados.	n.d.	n.d.	94.9	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE cuyos directores han recibido, leído y entendido los reportes.	n.d.	n.d.	30.1	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE cuyos directores declaran que los reportes individuales fueron entregados a los padres de familia.	n.d.	n.d.	75.8	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE cuyos directores declaran haber recibido las guías de análisis de las pruebas de comprensión de textos escritos para docentes.	n.d.	n.d.	85.5	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE cuyos directores declaran haber recibido las guías de análisis de las pruebas de matemática para docentes.	n.d.	n.d.	83.7	n.d.	n.d.

Descripción	Nombre del Indicador	Estimado 2007	Estimado 2008	Estimado 2009	Diferencia 2007/2009	Progreso ^{1/}
Instituciones educativas públicas disponen de suficiente y adecuado material educativo y lo incorporan al proceso pedagógico en el aula.	Porcentaje de IIEE de nivel inicial escolarizado 3-4-5 años que habiendo recibido oportunamente suficientes y adecuados materiales educativos los incorporan al proceso pedagógico del aula.	n.d.	n.d.	0,3	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE de nivel inicial que ha recibido materiales educativos distribuidos por el minedu en el 2009.	n.d.	n.d.	98,4	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE de nivel inicial que ha recibido suficientes materiales educativos.	n.d.	n.d.	94,5	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE de nivel inicial que ha recibido los materiales educativos antes del 1° de mayo.	n.d.	n.d.	2,2	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE públicas de educación primaria de EBR, que habiendo recibido oportunamente materiales educativos en buen estado para todos sus estudiantes del III ciclo muestran indicios de uso frecuente en el proceso de enseñanza y aprendizaje.	n.d.	n.d.	0,3	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE de primaria que ha recibido cuadernos de trabajo para 1° y 2° grado distribuidos por el minedu en el 2009.	n.d.	n.d.	99,7	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE de primaria que ha recibido suficientes cuadernos de trabajo de 1° y 2° grado.	n.d.	n.d.	70,6	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE de primaria que ha recibido los cuadernos de trabajo de 1° y 2° grado antes del 1° de mayo.	n.d.	n.d.	65,3	n.d.	n.d.
	Porcentaje promedio de páginas utilizadas respecto del número de páginas que debían haberse utilizado hasta la fecha de la medición (128 páginas).					
	Comunicación - 1er grado.	n.d.	n.d.	33,7	n.d.	n.d.
	Comunicación - 2do grado.	n.d.	n.d.	35,7	n.d.	n.d.
	Matemática - 1er grado.	n.d.	n.d.	47,2	n.d.	n.d.
	Matemática - 2do grado.	n.d.	n.d.	46,7	n.d.	n.d.
Acompañamiento y monitoreo a docentes en la implementación de Planes Curriculares anuales, según instrumento del Protocolo.	Porcentaje de IIEE de nivel inicial escolarizado, cuyos docentes de aula que tienen a su cargo niños de 5 años han recibido acompañamiento pedagógico de la UGEL de su jurisdicción, cumpliendo los requisitos básicos del protocolo de diseño.	n.d.	n.d.	4,1	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE de nivel inicial beneficiarias del programa de acompañamiento cuyos docentes recibieron por lo menos seis visitas.	n.d.	n.d.	28,2	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE de nivel inicial cuyos docentes recibieron visitas de acompañamiento pedagógico cumpliendo los requisitos del protocolo de diseño.	n.d.	n.d.	30,2	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE públicas de educación primaria de EBR, cuyos docentes de primer y segundo grado han recibido acompañamiento pedagógico de la UGEL de su jurisdicción, cumpliendo los requisitos básicos del protocolo de diseño.	n.d.	n.d.	1,0	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE de primaria beneficiarias del programa de acompañamiento cuyos docentes recibieron por lo menos seis visitas.	n.d.	n.d.	28,4	n.d.	n.d.
	Porcentaje de IIEE de nivel primaria cuyos docentes recibieron visitas de acompañamiento pedagógico cumpliendo los requisitos del protocolo de diseño.	n.d.	n.d.	35,2	n.d.	n.d.

1/ Progresó o Empeoró: Con variación estadísticamente significativa (positiva o negativa, según corresponda) entre el último valor disponible y el valor de línea de base del indicador. Se considera "Sin Progreso" aquellos casos en los que la diferencia no es estadísticamente significativa.

2/ Fuente: Evaluación Censal de Estudiantes - UMC - Ministerio de Educación

3/ Fuente: Censo Escolar - Ministerio de Educación

4/ Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) - Instituto Nacional de Estadística

5/ Fuente: Encuesta a Instituciones Educativas de Inicial y Primaria (ENEDIU) - Instituto Nacional de Estadística

Fuente. Datos tomados de (MEF, Dirección General del Presupuesto Público, 2010). Avances al 2010
Reporte de Progreso en la obtención de Resultados de los Programas Estratégicos iniciados en el 2008

- El Sistema de Información y Gestión para la Mejora de los Aprendizajes – SIGMA hace posible planificar, monitorear y compartir información sobre el acompañamiento pedagógico implementado a nivel regional y local. Permite planificar y costear las acciones concernientes al acompañamiento, en término de metas y calidad de intervención, hacer seguimiento a los informes de los acompañantes y del Equipo

Técnico Local (ETL), así como a la distribución de materiales y acciones de apoyo a la gestión.

Este sistema le permite a la DIGEBR brindar las orientaciones y lineamientos relacionados con las finalidades que tiene a su cargo (Acompañamiento Pedagógico, Gestión para la Ampliación de Cobertura, Dotación de Materiales Educativos y Familias que participan a favor de la Educación).

La página principal del SIGMA (SIGMA. Sistema de Información y Gestión para la Mejora de los Aprendizajes, 2011), presenta dos tipos de reportes los presupuesto por unidad ejecutora en cada Región y los reportes de seguimiento.

Cuadro 3. REPORTE CONSOLIDADO DE ACOMPAÑAMIENTO A NIVEL NACIONAL. 2011

DRE	TOTAL DE IIEE	TOTAL DE ACOMPAÑANTES PEDAGÓGICOS	TOTAL DE DOCENTES ACOMPAÑADOS	VISITAS DE ACOMPAÑAMIENTO EN AULA		
				META	AVANCE	PORCENTAJE DE AVANCE
DRE AMAZONAS	391	45 (1)	456 (34)	3,648	3,507	96%
DRE ANCASH	559 (5)	117 (4)	916 (16)	7,352	11,087	151%
DRE APURÍMAC	576 (10)	72 (2)	632 (35)	5,096	5,779	113%
DRE AREQUIPA	367	76 (3)	595 (24)	4,776	4,620	97%
DRE AYACUCHO	649 (15)	126 (6)	1,038 (32)	8,328	9,179	110%
DRE CAJAMARCA	723 (1)	100	959 (9)	7,688	7,166	93%
DRE CALLAO	160	53	634 (1)	5,088	5,060	99%
DRE CUSCO	458 (16)	45 (3)	516 (2)	4,144	4,387	106%
DRE HUANCAYELICA	1,265 (18)	192 (13)	1,509 (25)	12,096	13,236	109%
DRE HUÁNUCO	1,613	228	1,940 (12)	15,560	29,002	186%
DRE ICA	356	64	753 (3)	6,032	7,378	122%
DRE JUNÍN	555 (7)	66 (5)	535 (21)	4,360	6,227	143%
DRE LA LIBERTAD	542 (12)	75 (4)	728 (9)	5,880	7,103	121%
DRE LAMBAYEQUE	193 (7)	29 (2)	310 (14)	2,488	2,562	103%
DRE LIMA METROPOLITANA	1,102 (15)	354 (17)	3,399 (135)	27,384	30,106	110%
DRE LIMA PROVINCIAS	568 (5)	104 (2)	850 (28)	6,840	9,372	137%
DRE LORETO	507 (8)	63 (4)	567 (29)	4,568	4,554	100%
DRE MADRE DE DIOS	132 (3)	34 (3)	267 (28)	2,144	2,755	128%
DRE MOQUEGUA	234 (4)	53 (8)	420 (70)	3,360	5,306	158%
DRE PASCO	188 (20)	30 (3)	257 (31)	2,056	2,922	142%
DRE PIURA	536	71 (2)	751 (14)	6,032	7,793	129%
DRE PUNO	704 (6)	109 (5)	976 (18)	7,872	12,190	155%
DRE SAN MARTÍN	221	47 (1)	410 (5)	3,320	3,766	113%
DRE TACNA	155	41 (3)	372 (20)	3,008	4,292	143%
DRE TUMBES	140	54	374 (5)	3,120	4,772	153%
DRE UCAYALI	216	34	340 (5)	2,800	1,803	68%
TOTAL	13,110 (152)	2,282 (91)	20,504 (625)	165,040	206,024	123%

Fuente. Datos tomados de : SIGMA. Sistema de Información y Gestión para la Mejora de los Aprendizajes, 2011.

Es posible encontrar información específica por Región, como se presenta en el cuadro siguiente.

Cuadro 4. Reporte consolidado de Acompañamiento

Reporte Consolidado de Acompañamiento

Filtros de búsqueda						
Año : 2011						
Unidad de Medida: Cantidad						
Mes: Todos						
Actividad: Visitas de acompañamiento en aula						
Generar Reporte						
Exportar a PDF Exportar a Excel						
NACIONAL >> DRE HUANCAMELICA						
UGEL	TOTAL DE IIEE	TOTAL DE ACOMPAÑANTES PEDAGÓGICOS	TOTAL DE DOCENTES ACOMPAÑADOS	VISITAS DE ACOMPAÑAMIENTO EN AULA		
				META	AVANCE	PORCENTAJE DE AVANCE
UGEL HUANCAMELICA	240 (7)	42 (7)	310 (13)	2,536	2,541	100%
UGEL TAYACAJA	311 (1)	45 (1)	368 (7)	2,960	3,814	129%
UGEL CHURCAMP	169	23 (2)	182 (2)	1,456	1,617	111%
UGEL CASTROVIRREYNA	118 (3)	17	129	1,032	1,011	98%
UGEL HUAYTARA	138 (3)	19 (1)	152 (1)	1,216	1,240	102%
UGEL ANGARAES	148 (4)	22 (2)	172 (2)	1,376	1,501	109%
UGEL ACOBAMBA	141	24	190	1,520	1,512	99%
TOTAL	1,265 (18)	192 (13)	1,509 (25)	12,096	13,236	109%

Los números entre paréntesis () son los elementos descontinuados.

Las filas sombreadas en rojo corresponden a los elementos descontinuados.

Fuente. Datos tomados de (SIGMA. Sistema de Información y Gestión para la Mejora de los Aprendizajes, 2011)

Es a partir de la información proporcionada por el SIGMA como por el SIAF que se esperaba efectuar el acompañamiento financiero y de avances a las finalidades. Al respecto y a partir de la información proporcionada por los informantes se tiene que:

- Por un lado la información sobre el programa era de uso de diferentes sectores y direcciones al interior del ministerio. Por ello se requería una coordinación interna e intersectorial de manera que la data contribuyera a un accionar articulado, simultáneo, pertinente y oportuno como señala el entrevistado²⁶. Ello debiera haber significado un ejercicio de liderazgo que permita poner en evidencia las dificultades que se venían presentando en el proceso de articulación para dar respuesta oportuna.

²⁶Entrevistado EPP03. Especialista de la dirección de Planeamiento. MINEDU

Al respecto un aspecto que llama la atención es lo señalado por uno de los informantes²⁷ en el sentido que cada dirección cuenta con sus propios instrumentos de monitoreo, lo cual si bien responde a la naturaleza de la información requerida por cada uno, esta debiera ser también de utilidad para otras direcciones. “Todo es independiente. Cada dirección, tiene sus instrumentos para monitoreo, no se comparten. A lo más tenemos relación con Educación Inicial que tenemos un mismo norte en lo que es el monitoreo. El monitoreo de materiales tampoco es tan difícil, hay una pecosa de distribución que lo respalda y hay un servicio que se contrató pero por ejemplo la distribución es complicada, tarda demasiado”.

En el mismo sentido la directora de educación primaria señala que “..Planificación ve los reportes que cada finalidad hace y hacen sus estadísticas porque si hay cuadros que dicen se ejecutó y estos son los resultados. Pero es de gabinete, más cuantitativo.”

“Planificación estratégica no nos consulta ni convoca, sacan sus propias conclusiones pero no lo reportan.

Cada una de las direcciones maneja su propia información y determina la calidad de la misma, siendo un proceso que requiere conformar los equipos técnicos para asegurar el seguimiento así como revisar con minuciosidad la información enviada. En este sentido la especialista de la dirección de planeamiento señala: los sistemas son insuficientes (SIGA; SIAF) para analizar en conjunto los avances; pero más allá de los sistemas las competencias del personal juegan un rol central.

“Por ejemplo el sectoristas cuando ingresa al SIAF no pude visualizar si la calidad de los recursos ha mejorado, puede visualizar el avance de la eficiencia del gasto si te dieron 100 ejecutaste 99 ...uy que eficacia!, pero tras de ello hay otra cosa que todavía no hemos logrado. Nos falta fortalecer el sistema de información de seguimiento.

El SIAF del MEF es muy potente hay cosas que se están escapando y que debiera haber otra herramienta interna más cualitativa de la eficiencia. Porque el presupuesto se gasta, sí, se gasta a veces hasta el 100% pero los avances son poquísimos.

²⁷ Entrevistado EPP01. Especialista de la DEBR

Es muy fría. Si hablamos del SIAF el sistema que articula el presupuesto y hay otro el SIGA que es la parte de logística – ordenamiento de bienes y servicios-. No sé exactamente si están muy articulados. No tengo una herramienta que me diga esto es lo que están programado y esto está gastando y tener un pantallazo. Es muy frío muy cuantitativo²⁸.

En el momento de realización de la entrevista (2011) se había iniciado un proceso de articulación de instrumentos de gestión: *“de articulación de los planes operativos, estratégicos de corto y mediano plazo ... los había pero aquí decía una cosa, aquí otra, estaban desarticulados. No había articulación que me llevaba a evaluar o a hacer un corte para ver qué es lo que tengo que retroalimentar”²⁹.*

- Por otro lado, el SIGMA contenía la información que las regiones ingresan periódicamente sobre el acompañamiento pedagógico que era la única finalidad que en el periodo de realizada la entrevista registraba el sistema, pero que se hacía ya referencia a la necesidad de incorporar las otras finalidades (materiales, infraestructura) en el sistema y es en función a ella que se tomaban las decisiones operativas. A su vez la validación de dicha información se daba a partir del monitoreo que realizaban las regiones.

“Los equipos se conforman por especialistas de la DRE y de las UGEL, 1 ó 2. En regiones muy numerosas no tienen posibilidad de monitorear a todos. La UGEL y la región se tienen que unir ya que la UGEL tiene solo dos especialistas inicial y primaria, entonces el equipo de la región contratada por la DRE debe salir con la UGEL para acompañar a los acompañantes y esto es lo que se ingresa al sigma.”³⁰

Son los acompañantes en las regiones quienes deben identificar las debilidades, brindar asistencia técnica e informar en relación al uso de materiales pedagógicos. Esta información es importante para que desde el ministerio y las regiones se adopten las medidas necesarias para la mejora en la gestión de las cuales depende en gran medida los avances en el aprendizaje de los niños los mismos que son medidos por la Unidad de Medición de la Calidad (UMC) y sobre los cuales se reportan los avances en

²⁸ Entrevistado EPP03. Especialista de la dirección de Planeamiento. MINEDU

²⁹ Entrevistado EPP03. Especialista de la dirección de Planeamiento. MINEDU

³⁰ Entrevistado EPP01. Entrevistado EPP01. Especialista de la DEBR

este sentido. La información proporcionada por el instrumento refleja la correspondencia entre lo presupuestado y lo gastado o ejecutado de manera que sea posible monitorear el desarrollo del proceso y por tanto estimar el grado de eficiencia y efectividad logrado. La información sobre cantidad, calidad y costos de lo producido es muy importante en la medida que son los insumos para la evaluación posterior.

Para el seguimiento efectuado a los programas con enfoques de resultados se establecieron matrices que permiten sacar reportes de cómo se está avanzando y al azar se ingresa para ver cómo va dicho avance, sin embargo no se cuenta con el soporte suficiente para que a nivel del sistema de información se pueda levantar data actualizada y sobre todo articulada sobre el avance y las posibilidades de seguimiento.

- entro a analizar algo específico, una o dos para ver la ejecución en la finalidad, entonces en caso que encuentre algo pongo una alerta y paso el memo o a la coordinación. Por ejemplo si en junio el presupuesto está en 30 0 20 en lugar del 50 hay que enviar una alerta y se hace la observación, entre otros temas.

- Es complicado el seguimiento a la 26 la unidad ejecutora que involucra inicial, primaria y secundaria porque en ellas recae la mayor responsabilidad de la obtención del resultado, entonces con ellos hay que estar pendiente de la ejecución. Por ejemplo de instituciones educativas, de docentes, de DRE, UGEL...las cosas que nosotros manejamos para ver cómo hacemos el seguimiento en cada uno de ellos. Hay un tema que es la gestión, las instituciones educativas, esto debería estar articulado al SIAP, al SIGA pero todavía no tenemos ese soporte que nos ayude pero si sé que están en ese proyecto de construirlo”.

En algún momento se asumió efectuar un monitoreo en detalle a las regiones y para ello se requería un número significativo de especialistas para que se pudiera mostrar resultados, al no poder hacerlo se optó por entrevistas. Estas evidenciaron la problemática en torno al uso de los materiales y cómo los acompañantes contribuyen a mejorar esto. A decir del entrevistado³¹ se presentaron los resultados a los directores pero no se conoce que acción tomaron. Esta actividad de monitoreo se encontraba contemplada en el plan operativo de la DGEBR.

³¹ Entrevistado EPP03. Especialista de la dirección de Planeamiento. MINEDU

La sugerencia era que el equipo de monitoreo sea implementado para la dirección de educación básica regular, tanto para primaria e inicial y cuya contribución se diera para ampliar la información contenida en el SIGMA.

- Muchos de los cambios en el sector público están sujetos a las competencias e iniciativa de los gerentes públicos tanto a nivel ministerial como regional y local. Las competencias van de la mano también con el conocimiento que se tenga en relación a la gestión por resultados. Los lineamientos, la normativa contribuye pero es decisivo el personal que tiene a su cargo y el compromiso asumido.

Por un lado pareciera que se cuenta con número suficiente para hacer seguimiento a las 26 regiones y por otro las observaciones realizadas, cuando se dan, no son atendidas y menos sancionadas en las instancias superiores. Al respecto lo señalado por la especialista de la Dirección de Planificación da cuenta de las dificultades para analizar los reportes con la minuciosidad necesaria para establecer las diferencias entre lo programado y lo presupuestado, lo que trae consigo que las decisiones asumidas no se presenten oportunamente, esten ni orientadas a la consecución de los resultados.

“Nosotros no lo visualizamos, si reviso la ejecución no hay nada, no obstante si ya me voy más a detalle si digo que esa actividad tiene un modelo operativo y ahí me dice que debe contratar 3 personas que son acompañantes, con un sueldo de 2000 y deben gastar 7200 , viáticos tanto... Eso es un modelo operativo pero si yo veo esto para ver si hubo eficacia presupuestal y lo reviso en el SIAP y veo que en su cadena de gasto no hay 3 acompañantes sino 1 con un sueldo de 8000 y ese uno me va a abarcar todo, entonces está pasando algo veo que los viáticos... o veo otra cadena que es pago de luz que no ... Entonces algo pasa esto no corresponde a lo definido. Debería haber seguimiento ...pero son 26 regiones.

Lo que ubico lo elevo a la jefatura. Se hace oficio, se manda pero no hay respuesta. Debería haber otra instancia que tome medidas más drásticas. Esta instancia no existe. Todo va con copia a Inicial, oficina de control interno pero cada uno...”³²

³². Entrevistado EPP03. Especialista de la dirección de Planeamiento. MINEDU

Esta reflexiones en torno a las dificultades identificadas en el análisis de la información según se señala no se encuentran documentadas, es decir no se generan las evidencias necesarias, ello según lo atribuye el entrevistado se debe en parte a la falta de competencias a la movilidad del personal principalmente cuando se dan cambios en las gerencias. El personal capacitado se retira con la información y las competencias desarrolladas y/o fortalecidas durante su permanencia en el cargo.

4.1.1.2.2. Aprendizaje.

La aproximación al aprendizaje se encuentra en el marco de las nociones de gestión del conocimiento, desarrollo de capacidades y aprendizaje institucional, asociado a la asimilación de las lecciones que surgen del análisis de la gestión de las intervenciones. En este sentido es que se analiza los espacios y mecanismos que el programa genera a fin de posibilitar el análisis y retroalimentación de la información.

Las referencias de los entrevistados han sido mayores en el plano de las dificultades que de los aciertos en términos de los espacios que posibilitaron encaminar el proceso de aprendizaje institucional. Las referencias al Comité Ejecutivo Nacional³³ como instancia de gestión no han sido positivas de parte de los entrevistados, los mismos que aun reconociendo la importancia de sus funciones le atribuyen dificultades en el ejercicio de liderazgo para la conducción del proceso que si bien en su inicio fue efectivo luego “empezó a operar inercialmente”.

En un momento posterior se identifica como problema el poco liderazgo ejercido y a partir de la presidencia de la Dirección de Planificación la débil convocatoria para el intercambio.

Antes las direcciones actuaban, yo directora me reunía, hacia mi plan y lo elaboraba como yo creía conveniente. Eso era hasta hace poco. Ahora no. Hay reuniones, quieren articularse, tú haces esto, me compete esto, hagamos esto. Nos hacen participar a nosotros como oficina de apoyo entonces nos involucramos más. Esto es desde esta nueva gestión, agosto... es reciente. Antes no. Tú mirabas fríamente los

³³ Conformado por: Directora General de Educación Básica Regular (Preside), Representante de la Secretaría General del MED, Director General de Educación Superior y Técnico Profesional, Director General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural, Jefe de la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación, Jefe de la Oficina de Infraestructura Educativa, Jefe de la Oficina General de Administración, Jefe de la Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad de la Educación, Jefe de la Unidad de Presupuesto (Secretario Técnico del Comité) .

*presupuestos que te mandaban. En cambio ahora nos hacen participar. Queremos hacer esto, necesitamos de su opinión para mejorar, una cosa así.. Sobre esto plasmamos la ruta para llegar a este objetivo.*³⁴

En cuanto a los aportes de la herramienta en este programa en específico se traducen en la posibilidad de generar información en torno a las finalidades, actividades asociadas a productos y resultados finales. Parecieran obvios y repetitivos sus aportes. Pero a partir de ello es necesario identificar lo que a decir de los entrevistados se constituyen en los aprendizajes principales en la medida que han contribuido a desarrollar competencias en términos de conocimientos, valoración y/o destrezas específicas.

- A nivel de ministerio se ha cuestionado el ejercicio inercial poniendo en el centro de la planificación al ciudadano quien recibe los bienes y servicios y que estos tienen que ser eficientes y orientados a que el ciudadano aprenda, logre aprendizajes.

- Reconocer la cadena de impacto para responder a generar cambio, con indicadores de resultados

- Ha hecho ver la necesidad de articularse, de generar lineamientos comunes, de trabajar por indicadores, por metas y por resultados a nivel del ministerio. A la vez ello requiere reestructurar el ministerio desde el nivel administrativo y normativo que limita los avances.

- Evidenciar la necesidad de desarrollar capacidades en los funcionarios, en todos los niveles principalmente las orientadas al trabajo concertado, coordinado, orientado a al trabajo por resultados y priorizando cambios en las estructuras en función a los procesos.

- Se presenta un ejercicio de liderazgo y poderes opuestos al trabajo por resultados.

- Se reconoce al MEF como un aliado,

- En términos del proceso o lógica metodológica, el PpR que tienen que ver con la cadena de impacto y por tanto integra varias direcciones y oficinas porque la lógica entonces es que: los resultados abarcan procesos más que direcciones.

³⁴ Entrevistado EPP03. Especialista de la dirección de Planeamiento. MINEDU

En un plano más amplio es posible considerar los aportes de la herramienta a la gestión de lo social. El presupuesto recupera el planeamiento como instrumento de gestión pública en especial a través del planeamiento estratégico y el planeamiento concertado (Actividades prioritarias a favor de la Infancia y Presupuesto participativo, 2007); así como el uso de la matriz del marco lógico para determinar resultado final, productos, resultados específicos, productos, actividades planteadas y presupuestadas. Documento del PpR contienen: Finalidades, productos y tareas que están presupuestadas en los Planes Operativos Anuales (POA).

Los cambios necesarios en el marco de la implementación del PpR han supuesto no solo incorporar instrumentos, sino también asumir criterios y conceptos que permitan generar conocimiento; así como una estrategia que haga posible su incorporación de forma paulatina.

Tanto el planeamiento estratégico como el marco lógico son herramientas que provienen de la gestión en el ámbito privado y que vienen siendo utilizadas en el sector público. El primero permite definir el análisis del ámbito interno y externo organizacional sobre la cual se definen las acciones estratégicas y resultados esperados.

A partir de ello se dispone de un marco estratégico que permita alinear las gerencias, áreas y /o programas operativos para direccionar los objetivos de mediano y largo plazo. Así mismo permitirá el control y evaluación del desempeño gerencial.

Así mismo, el marco lógico, es utilizado habitualmente en el ámbito de lo social, dado que presenta como ventaja el poder facilitar el proceso de diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos.

EL Modelo Lógico Establece las relaciones entre insumos y productos que dan lugar a los resultados esperados³⁵:

- Resultado Final (RF), que es el cambio que se espera lograr en el largo plazo en el estado de la población, como consecuencia de las intervenciones realizadas por los diferentes actores involucrados en el programa.

³⁵ Directiva para la Programación y Formulación del presupuesto de los Programas Estratégicos en el marco del Presupuesto por Resultados”. RD N° 027-2007-EF/76.01 artículo 4°, numeral 4.2,

- Resultados Intermedios (RIN), que es el cambio logrado en el mediano plazo y conduce a lograr el resultado final.
- Resultado Inmediato (RIM), que es cambio inmediato, conseguido gracias a la efectividad y eficacia de la intervención realizada en la población objetivo.

En relación a los criterios y conceptos utilizados y su utilidad en el plano de la gestión de programas sociales se tiene que el PpR como herramienta pone en el centro del discurso el término resultado cuya definición es el cambio cuantitativo o cualitativo como efecto de la relación causa – efecto. El término “resultado” asociado a los cambios que se pretenden lograr en relación a los efectos e impactos de los programas sociales ha sido, son y serán el punto focal para medir la gestión y dar cuenta a partir de evidencias de lo obtenido.

Estos resultados de carácter tangible e intangible deben dar cuenta de la relación entre la inversión efectuada y los logros, mediante la medición de indicadores de cambio en el desarrollo humano, en la calidad de vida y en la generación del capital social. En el programa estratégico analizado estos están centrados en el aprendizaje de los niños al terminar el segundo grado de primaria orientando para ello los procesos presupuestarios y las metas de aprendizaje. Evidentemente el énfasis se encuentra en revertir los resultados que a lo largo de los años se tienen en el país sobre los niveles de comprensión lectora y lógico matemática y que influyen en su desempeño en años posteriores.

El tema no es sencillo ya que en materia de la gestión de lo social los resultados intangibles, aquellos que apuestan al desarrollo de capacidades de las personas, son los que suelen presentar dificultades para su medición y observación en materia de constatación del cumplimiento. (Mokate & Saavedra, 2005) “La naturaleza intangible y, a veces, ambigua de los beneficios hace que no sean fácilmente observables. Por ejemplo, los beneficios de aumentar la auto-estima, de preservar y promover la cultura nacional, y de promover la justicia requieren de una interpretación para convertirlos en expresiones verificables, de tal manera que los gerentes sociales pueden ser responsables frente al compromiso de dichos logros.

En este sentido la utilidad de la herramienta está dada en la necesidad de atender los problemas existentes y centrarse en el plano de los resultados esperados. Al respecto en cuanto a su aplicación en el programa estratégico los avances han ido de la mano con la normatividad generada, los compromisos asumidos por las instancias involucradas y el proceso de implementación progresiva a partir del 2007 hasta la actualidad. Dicha implementación ha supuesto prestar especial atención a las dificultades, debilidades y también aciertos presentados durante dicho proceso de manera que efectúen los ajustes necesarios.

El PpR en el Perú contempló las limitaciones encontradas en otras experiencias para sobre esta base generar su implementación progresiva en el marco de la reforma, con algunas particularidades como son el desarrollo de evidencias para comprender los problemas, priorizar, implementar y evaluar las opciones pertinentes, evidencias de carácter técnico según el estado actual del conocimiento; y los énfasis asignados como sustento al proceso.

Como ya se señaló anteriormente los énfasis cambian, se pasa del énfasis en las instituciones a los resultados, siendo sobre la base de estos últimos que se asignan recursos y se mide el desempeño de los ejecutores. Igualmente, del énfasis de los insumos a los productos, sólo se entiende la asignación de insumo en la medida que está estrechamente asociado con los productos y con las instituciones involucradas en la entrega de dicho producto.

Se tiene entonces que la gestión del Estado no está centrada en el control financiero exclusivamente. La asignación presupuestal se determina utilizando información referida a resultados logrados a partir de los recursos asignados considerando la estructura de costos y los costos unitarios de los productos a entregar. Ello mide el desempeño de las instituciones a las que asigno el presupuesto.

Volviendo a lo señalado en cuanto a las particularidades de su aplicación es importante resaltar que así como los resultados se convierten en el eje de la intervención los aspectos vinculados a la identificación y manejo de evidencias sobre las cuales se priorizan las opciones son, en cuanto a la gestión de programas sociales, un aprendizaje significativo para los gestores públicos.

Se señala que se constituye en un aprendizaje significativo ya que los gestores son profesionales vinculados a diversas disciplinas donde el tema de partir de evidencias va siendo cada vez más una forma de gestionar las propuestas. En propuestas de carácter social se debe conjugar el uso de evidencias provenientes de investigaciones científicas sistemáticas como de las investigaciones aplicadas como la sistematización o el diagnóstico. En ello se puntualiza también la atención a la participación de los stakeholders.

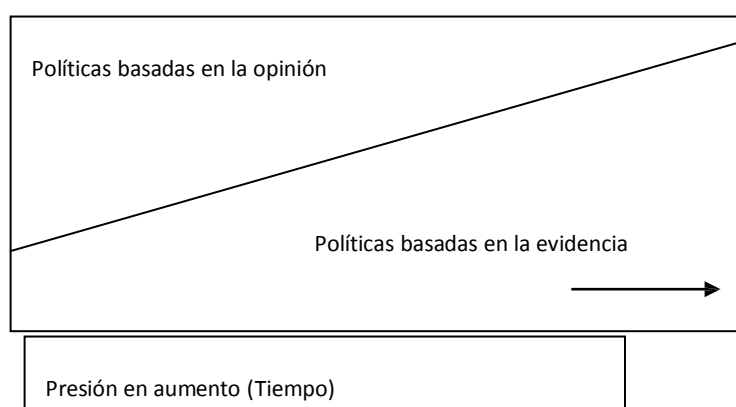
Aun a sabiendas de la importancia de las evidencias para darle rigurosidad al proceso no es posible desconocer el componente político en la formulación de políticas. En torno a las evidencias la Directiva N° 002-2012-EF/50.01 para los Programas Presupuestales en el marco de la programación y formulación del presupuesto del sector público, señala en el artículo N° 6 que el diseño comprende una secuencia ordenada de etapas que contribuyen a sistematizar el conjunto articulado de productos que posibilitan el logro de resultados. Para ello se lleva a cabo un análisis de evidencias, donde se identifica un problema que afecta a una población determinada y sus causas, así como las intervenciones. Luego se analizan dichas intervenciones considerando la evidencia que grafica su capacidad de resolver el problema identificado.

El objetivo de las prácticas basadas en evidencias (PBE) se basa en la premisa de que las decisiones políticas deben estar mejor informadas a partir de la evidencia disponible, y debería incluirse un análisis racional. Esto es porque se considera que las políticas y prácticas basadas en la evidencia sistemática han producido mejores resultados (Sutcliffe & Court, 2006).

Se trata entonces de prestar especial atención a la información proveniente de investigaciones a partir de la cual se toma decisiones de manera informada, pero también, si bien la norma enfatiza su uso durante el proceso de diseño o formulación, este involucra a su vez el establecimiento de la agenda, la formulación misma, la implementación y evaluación, y en cada una las evidencias son de naturaleza y temas diferenciados.

Se tiene entonces que la presencia de evidencias viene a centrar la atención de los actores diversos tanto desde la política pública y en ella los programas y proyectos como en las instituciones de carácter privado como las asociaciones, organismos no gubernamentales y también en la empresa privada con programas de responsabilidad estatal. En este sentido es posible asumir que la progresión deseada apunta a “un alejamiento de las políticas basadas en las opiniones”, reemplazadas por un enfoque más riguroso y racional que incluye, evalúa críticamente y utiliza evidencia proveniente de investigaciones de calidad para informar la formulación de las políticas y las prácticas profesionales, tal como lo representa la figura siguiente (Sutcliffe & Court, 2006, p. 2):

Gráfico 10-



Fuente: (Sutcliffe & Court, 2006, p. 2)

En relación a la aplicación de la herramienta se identificaron los indicadores concernientes a la información producida y a las decisiones estratégicas generadas.

4.1.1.2.3. Innovación

El PpR es una de las herramientas utilizadas para el control presupuestario a nivel nacional por lo que no es posible identificar a partir de su uso en el programa estratégico si se dieron adaptaciones o adecuaciones a la herramienta. Ello si es factible de señalar en el nivel macro de su uso desde el Estado.

Al respecto los cambios efectuados han sido presentados en el acápite referido a la herramienta y su aplicación en el programa.

Al parecer lo que se modifica es la estructura de la herramienta ya que el proceso de gestión presupuestaria es el mismo: programación, formulación, ejecución y evaluación.

“La herramienta viene aproximadamente del 2002 con la misma lógica del PpR, lo que cambia ahora es la estructura en la herramienta porque el proceso de la gestión presupuestaria es la misma, programas, fórmulas, empieza la ejecución y luego la evaluación, pero dentro de esa estructura hay una diferencia que hasta el año pasado podías diferenciar los programas presupuestales del programa regular; los recursos para el programa estratégico y los asignados para el programa regular (sin el estratégico).

*Para este año ha habido un cambio para el SIAF han establecido 3 nuevas categorías presupuestales: una es los programas presupuestales con enfoque con resultados donde están inmersos una serie de actividades que responden a un determinado resultado, luego vienen las acciones centrales que son el soporte transversal y luego aquellas actividades que no son productos, que no pudieron incorporarlos dentro de los programas presupuestales que son los acompañamientos pedagógicos. Sobre esas 3 categorías se define todo el presupuesto de los pliegos. Y la herramienta es igual mantienen los procesos”.*³⁶

4.1.1.2.4. Dificultades en su implementación.

La aproximación a las limitaciones o dificultades encontradas en el proceso implementación serán presentadas en el campo administrativo y técnico en cuanto a las habilidades para implementar la herramienta, así como teórico- conceptual; reconociendo en ello que dichos factores están asociados a múltiples variables.

Limitaciones pueden ser definidas como los inconvenientes que obstaculizan el desarrollo de las operaciones y/o procedimientos en los procesos de implementación

³⁶ Entrevistado EPP03. Especialista de la dirección de Planeamiento. MINEDU

de las herramientas y que pueden ser identificados de manera analítica objetiva y sistemática. Obstaculizan por tanto el cumplimiento de objetivos y metas.

Dificultades en la gestión administrativa

La implementación de la estrategia de gestión por resultados trae consigo la exigencia de coordinación y articulación entre las diversas instancias implicadas, en el ámbito nacional tanto al interior del ministerio, como en su relación en las instancias regionales y locales. La necesidad de conseguir que las decisiones de carácter estratégico no sólo basadas en la planificación estratégica sino también en la atención al entorno, abonen al logro de los resultados esperados es un reto permanente.

Tanto los resultados de las entrevistas como los informes y reportes ponen en evidencia la necesidad de mejorar las coordinaciones internas para la toma de decisiones oportunas y pertinentes. En este sentido la superposición de funciones o las pretensiones de liderazgo de varias direcciones a nivel ministerial fue una limitante. Ello a pesar que el liderazgo debió darse de parte de la Dirección de Planificación Estratégica³⁷ a decir de los entrevistados.

La utilidad del PpR está dada no sólo en la exigencia de la orientación a resultados sino en la oportunidad de que las decisiones sean asumidas y puestas en marcha. Sin lugar a duda la disputa por el ejercicio del poder, la falta de homogenización de criterios y orientaciones como los cambios en los responsables y sus atribuciones de naturaleza política, van influenciando negativamente en los avances en la implementación de la herramienta y de la estrategia en su conjunto.

Una de las principales dificultades señaladas por los entrevistados está referida a la coordinación interna entre las direcciones y oficinas del ministerio. La instancia generada fue el Comité Ejecutivo presidido por Dirección General de Educación Básica Regular con la participación de los directores y jefes de las direcciones y oficinas que tienen responsabilidad sobre la ejecución. El ministerio debía "...conducir

³⁷ Constituida por la Oficina de Planificación estratégica y medición de la Calidad Educativa (PLANMED) integrada por las Unidades de Programación, Estadística Educativa (UEE), y de Medición de la Calidad Educativa (UMC), la Oficina de Informática (OFIN), La Unidad de Presupuesto.

la planificación concertada con los sectores involucrados, el seguimiento y evaluación de los valores previstos a alcanzar a nivel de resultado final, resultado intermedio y productos, y ejecutar y coordinar acciones con los sectores y los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y otros, para lograr que se cumplan los resultados previstos”. Directiva 010 – 2007 – EF - 7601.

Este comité continúa en vigencia y para el 2009 se reconoce en el reporte del mismo año que “ha continuado desarrollando una mayor articulación entre distintas instancias que anteriormente lo hacían muy limitadamente: entre planificación y los equipos técnicos, entre éstos y logística, así como entre diferentes direcciones y oficinas técnicas”. (Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de EBR. Gestión del programa durante el año 2009)

En el nivel regional las dificultades han sido similares en tanto las DREs debieran coordinar con todas las instancias implicadas: con el área de gestión institucional la planificación y el presupuesto; con el área de gestión pedagógica la ejecución de las finalidades. Sin embargo, “se observa escasa coordinación entre oficinas y funcionarios en las DRE y UGEL. La relación con las UGEL es instrumental, se coordinan los aspectos de la ejecución, pero no los aspectos programáticos y estratégicos del programa.

También se ha observado una limitada articulación entre la implementación y ejecución del PELA con la implementación de los planes de desarrollo y los proyectos educativos regionales. Con frecuencia su gestión corre en un carril paralelo al de las políticas regionales y el proyecto educativo regional. Por ello, la gestión del PELA requiere de la construcción de un enfoque común que asegure la participación”. (Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de EBR. Gestión del programa durante el año 2009)

Ello reafirma lo señalado por los entrevistados quienes indican lo siguiente:

- En un primer momento las dificultades de coordinación y manejo de una lógica común fue frecuente.
- En términos de dirección y liderazgo del proceso se señala que las dificultades principales estaban, por un lado en el desconocimiento del proceso pedagógico, central

en tanto los resultados esperados tienen en ello su punto focal, como en la superposición de atribuciones conferidas desde cada una de las direcciones.

- En algún momento con la disolución del Comité Técnico parecía que la preocupación central no se encontraba en el resultado mismo sino en los gastos.

- Los cambios en las estructuras institucionales debieron acompañar el proceso de la mano con los requerimientos de capacitación para el desarrollo de competencias.

*No ha habido una efectividad de la acción en todo ... Por que cuando hacen el cambio de orientación también debieron cambiar nuestras estructuras. Por decir como especialista de presupuesto ya tengo una labor cargada, viene esta nueva orientación y me suma. No ha habido cambios como se hubiera querido. También debiera haber mejora de competencias, en capacitarnos.*³⁸

Los cambios o adecuaciones a los instrumentos pasan también por cambios en la norma, en las funciones asignadas y en los propios instrumentos de gestión interna: *“Eso fue en un tránsito del nuevo gobierno y entro con cambio de directores, entonces ya están pensando en que tienen que llegar el objetivo. Cambio del POI, POA y funciones que se están reajustando, había mucho feudalismo de las direcciones, están en ese proceso...”*³⁹

Dificultades teórico - conceptuales.

A nivel ministerial las competencias o habilidades conceptuales deben hacer posible la formulación de ideas, manejo de conceptos nuevos así como la de resolver los problemas generados en forma específica. En términos generales los entrevistados dan cuenta de un manejo del marco referencial vinculado a la herramienta. En este sentido sus apreciaciones traducen un nivel de conocimiento de este, tanto como del funcionamiento interno y los requerimientos de coordinación intersectorial e interinstitucional.

³⁸ Entrevistado EPP03. Especialista de la dirección de Planeamiento. MINEDU

³⁹ Entrevistado EPP01. Especialista de la DGEBR. MINEDU

Sin embargo, es notorio también que a decir de los entrevistados en sus inicios la lógica de la gestión por resultados y la herramienta misma trajo consigo desalineaciones en cuanto la concepción de los involucrados.

- En un primer momento las dificultades de coordinación y manejo de una lógica común fue frecuente: *“En los debates había empates... en otros había choques netamente presupuestales. En la lógica del PpR funciona bien pero choca con la lógica anterior de “yo tengo que hacer mis actividades” “oye pero eso choca con...”,”pero yo siempre las hago”*⁴⁰

- *Planeamiento es un equipo más de gabinete no conoce como se da la gestión, tiene poca relación con las regiones, creo que esa es su mayor debilidad y conoce poco de los procesos pedagógicos. No lidera no convoca. Piden por correo que se envíe anexos, POAS, hacen su trabajo de gabinete y articularan un documento....*⁴¹

La debilidad es que no conocen de los procesos pedagógicos y se requiere un trabajo articulado.

- *Además, el MEF decide no trabajar con 8 regiones le abre el caño a las 26 regiones para que se implemente el acompañamiento. Algunas entonces presupuestan sin criterio, no sabían que era acompañamiento entonces se forma grupos: Planificación Estratégica, EBR y Presupuesto empieza a llegar a las regiones con el MEF.*⁴²

Prácticamente planificación se mete a liderar, entonces se empieza a meter en el presupuesto y al principio el presupuesto solo llegaba a la DRE y luego dijimos que debe llegar a las Unidades Ejecutoras (UGEL o DREA). En el país hay 26 Direcciones Regionales y como 250 UGEL que son de dos tipos: ejecutoras son las que tienen una cadena presupuestal de manera autónoma lo administran y las que operan, dependen de sus DRES lo ideal es que en todo el país existan Unidades Ejecutoras por la naturaleza y la dispersión, pero eso también tiene que ver con las capacidades de

⁴⁰ Entrevistado EPP01. Especialista de la DGEBR. MINEDU

⁴¹ Entrevistado EPP02. Coordinadora PELA

⁴² Entrevistado EPP02. Coordinadora PELA

*gerenciar la educación en las regiones, que muchas veces reproducen ese centralismo.*⁴³

*En un primer momento el MEF había pensado en el 105 de focalizados pero las regiones tienen otros criterios a los 3 que ya se tenían, además en la dimensión cultural y social, por ejemplo Puno dice no voy a focalizar. Entonces el criterio de racionalidad que significa focaliza para que obtengas resultados no es la lógica en las regiones.*⁴⁴

“si todo es gestión por resultados debieran estar motivados por lo mismo no solo por el gasto. Pero a quien le interesa el resultado mismo, al disolverse el comité técnico no hay en el intermedio nada a quien le interese el resultado.”

Al interior de la DREBR se señala que hay dificultades en homogenizar las definiciones operativas de manera que todos los actores manejen el mismo lenguaje y las mismas acepciones a los términos. Sin embargo, “No llega de manera fluida hasta abajo, ... ni siquiera todo mi equipo., como que nosotros también con el tiempo necesitamos seguir capacitándonos en esta gestión por resultados.”⁴⁵

En el mismo sentido el manejo de conceptos y definiciones operativas era evidentemente importante, sin embargo al parecer tomo un tiempo lograr que las competencias del personal involucrado se vean incrementadas a partir de acciones de capacitación. En otros casos las diferencias no se daban por la falta de conocimientos frente a criterios técnicos, sino más bien por la prioridad en los criterios políticos. El entrevistado ⁴⁶ señala:

“En el 2008 se decide implementar en 8 regiones, el MEF dice focalizar en el 10% de instituciones educativas, 2008 y 2009 8 regiones, a las que se les dio dinero para que decidan el 10 %. El Ministerio puso condiciones, en el marco del Proyecto Educativo Nacional (PEN) teníamos que atender a los más desfavorecidos para acortar las brechas, pero por decisiones políticas se asumen los criterios de:

⁴³ Entrevistado EPP02. Coordinadora PELA

⁴⁴ Entrevistado EPP02. Coordinadora PELA

⁴⁵ Entrevistado EPP02. Coordinadora PELA

⁴⁶ Entrevistado EPP02. Coordinadora PELA

1- Focalizar en quintil de pobreza 1 y 2, se supone que debimos de coincidir con los distritos en los que trabajaba JUNTOS.

2- Focalizar en las instituciones con más bajos resultados en Logros de Aprendizaje, para ver si mejoran aplicando todo esto.

3- Mayor concentración estudiantil. Y aquí si hubieron serios problemas.....al decir que la elección era con mayor concentración poblacional empezamos a desviar el quintil de pobreza ya que no hay correlación entre quintil y concentración, porque a mayor dispersión geográfica menor densidad poblacional. Pero estos fueron los criterios para mover agujas porque nosotros teníamos que demostrar resultados. Demostrar resultados en los aprendizajes.

Dificultad técnica.

Las dificultades técnicas en cuanto al manejo propiamente de la herramienta son esenciales para su aplicación en cualquiera de los campos y gerencias o direcciones en las que se requiere condiciones que involucren conocimientos y experticia para poner en marcha procesos y/o aplicación de metodologías en específico. Ello está asociado a las competencias personales y estas a su vez a las organizacionales.

El análisis de las dificultades técnicas identificadas para la puesta en marcha de los procesos desencadenados por el presupuesto por resultados involucra también el nivel ministerial y sus direcciones como el regional y local.

Una de las primeras dificultades está referida al uso de definiciones y criterios técnicos en las diferentes direcciones involucradas que si bien son producto del mismo proceso de intervención, no se presenta bajo criterios homogéneos. Lo mismo sucede en el nivel local en las regiones. La coordinadora señala al respecto que :

“ En un primer momento el MEF había pensado en el 105 de focalizados pero las regiones tienen otros criterios a los 3 que ya se tenían, además en la dimensión cultural y social, por ejemplo Puno dice no voy a focalizar. Entonces el criterio de racionalidad que significa focaliza para que obtengas resultados no es la lógica en las regiones.

- En relación a la herramienta misma, surgen cuestionamientos en relación a su uso como el hecho no generar alertas frente a errores en el ingreso de la información. *Por ejemplo hay algo que no debiera permitirte, hay aspectos... te dice ingresa actividad, meta, presupuesto y de ahí te desencadena una serie de ítems.... Si te equivocas hay cosas que el sistema te acepta pero debiera ponerte una alerta.. no debería aceptar cosas diferentes a lo programado.*⁴⁷

La falta de criterio para articular acciones se convierte en un error técnico importante dados los requerimientos para la aplicación del PpR.

A nivel de las regiones en un primer momento se puso en evidencia la falta de competencias y criterios técnicos a partir de la distribución y uso de los recursos en la nueva lógica de desarrollar el acompañamiento pedagógico en relación al logro de los resultados. Adicionalmente, las decisiones en torno a recursos eran asumidas por el planificador y el presupuestario, sin embargo los criterios para el despliegue de procesos pedagógicos no eran de su conocimiento.

Los criterios de carácter político en algunas oportunidades también se contraponen a los criterios técnicos.

4.1.2 El Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes – PROJOVEN. Ministerio de trabajo y capacitación del empleo.

La identificación inicial del programa y del uso del enfoque del Project Management Institute (PMI)⁴⁸ y de la herramienta Value Earned o Valor Ganado se dio a partir de la revisión documental y entrevista posterior al consultor Machicao⁴⁹ y la identificación de los profesionales involucrados en dicha experiencia.

Al respecto Machicao escribe “A lo largo de estos años, el Estado Peruano ha ido descubriendo los beneficios de la gestión de proyectos sin necesariamente llamarla por

⁴⁷ Entrevistado EPP03. Especialista de la dirección de Planeamiento. MINEDU

⁴⁸ El Project Management Institute o Instituto de Administración de Proyectos (PMI) es una membresía sin fines de lucro para los profesionales en administración de proyectos tiene una larga trayectoria en formación en el mundo con profesionales de más de 185 países en el mundo y credenciales de actuación de parte de dichos profesionales. organismo fundado en el año 1969 con el objetivo de lograr mejoras significativas en la administración de proyectos. Sus líneas de acción principales se concentran en la formación de profesionales, la emisión de documentos e investigaciones desarrolladas de manera permanente desde su formación.

⁴⁹ Este Instituto tiene publicaciones mensuales que alientan la incorporación de nuevos aportes a la gestión de proyectos, reúne cada 4 años, las buenas prácticas más frecuentes en gestión de proyectos (José Carlos Machicao Valencia). Uno de sus productos más visibles es el Project Management Body of Knowledge (PMBOK) el cual recoge el conocimiento, herramienta y técnicas que son aceptadas como las mejores prácticas para la administración de proyectos.

dicho nombre. El Programa PROJOVEN aplicó la metodología de valor ganado durante la primera y segunda mitad del 2007, con resultados excelentes en la elevación de la garantía de generación de competencias de empleabilidad en los jóvenes asistidos”.

4.1.2.1 Presentación del programa.

Existe en los países de América latina una demanda creciente por atender desde el Estado la problemática laboral de los jóvenes y en ello la capacitación laboral como medio para insertarse en el mundo del trabajo. Las iniciativas desde las políticas públicas han estado igualmente orientadas a la promoción del empleo como a la capacitación laboral: Vamos Perú fue un programa creado a partir del Programa Revalora, a Trabajar Urbano durante el periodo del presidente Toledo, luego Construyendo Perú durante el presidente García y actualmente Trabaja Perú dirigido a generar empleo masivo en pequeñas obras de infraestructura productiva y básica en zonas urbanas y rurales; el Programa Jóvenes a la Obra antes fue PROJOVEN.

A mediados de los noventa se formula y desarrolla en el país una propuesta para responder a la demanda existente, de manera que fuera posible mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes, los mismos que hasta el momento contaban con opciones formativas desde la Educación Técnica Secundaria, los Centros de Educación Ocupacional (CEOS), los Institutos de Educación Superior (IES), los servicios nacionales como SENATI, SENCICO, CENFOTUR, INICTEL.

El Programa de Capacitación Laboral Juvenil - PROJOVEN tuvo como objetivo principal, facilitar el acceso de jóvenes de 16 a 24 años de escasos recursos económicos al mercado laboral formal, a través de acciones específicas de capacitación técnica y experiencia laboral articuladas con servicios de información, habilitación e intermediación laboral, que respondan a los requerimientos del sector empresarial y del mercado de trabajo;⁵⁰

Fue impulsado en el país desde 1996 hasta mediados de 2010 como parte de los programas sociales desarrollados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del

⁵⁰ Resolución MINISTERAL 007-96

Empleo.⁵¹ En su etapa inicial contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el objetivo de promover la inserción laboral y económica de jóvenes de escasos recursos económicos, a través de actividades y acciones de capacitación y formación para el trabajo, capacitación en oficios, desarrollo de mercados, experiencia laboral dependiente y de desarrollo de proyectos económicos para el autosostenimiento⁵².

Presentó como objetivos específicos:⁵³

- a) Facilitar el acceso de los jóvenes beneficiarios, de escasos recursos económicos, al mercado laboral, a través de acciones específicas de capacitación técnica, experiencia laboral, servicios de información, habilitación e intermediación laboral, y otras modalidades de capacitación demandadas por el mercado laboral.
- b) Generar conocimientos, capacidades, habilidades y destrezas que conduzcan y faciliten la inserción laboral del joven, a través de la implementación de microempresas (urbanas y rurales) bajo el enfoque de desarrollo sectorial o territorial.
- c) Impulsar el nivel de competencia y eficiencia del mercado de las instituciones proveedoras de entrenamiento y capacitación laboral, así como el desarrollo de redes nacionales de información y documentación.

En resumen y tal como lo presenta uno de los entrevistados el programa fue creado “con el objetivo central de mejorar la inserción de los jóvenes, hombres y mujeres de escasos recursos al mercado laboral formal, a través de acciones específicas de capacitación y experiencia laboral; respondiendo así a una necesidad inmediata encontrada en el mercado de capacitación laboral y de trabajo. Los mercados estaban caracterizados por evidenciar por un lado, un marco de oferta educativa laboral desvinculada a las demandas del sector productivo, y por otro lado, por revelar una marcada situación de desempleo y subempleo explicada por los bajos niveles de productividad, los reducidos ingresos, la escasa perspectiva de desarrollo personal y profesional, el limitado acceso a adecuados niveles de educación y calificación

⁵¹ Resolución Ministerial Nº 077-96-TR se aprueba la inclusión del Programa de Capacitación Laboral Juvenil - PROJOVEN, dentro de la estructura programática del entonces Ministerio de Trabajo y Promoción Social, actualmente, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo;

⁵² Cita. Manual de operaciones.

⁵³ Cita ibid.

ocupacional, la insuficiente experiencia laboral, las escasas redes sociales y los inadecuados niveles de información sobre el mercado de trabajo”.⁵⁴

Fue dirigido a jóvenes de 16 a 24 años de edad, con escasos recursos económicos. Inicialmente el programa operó en Lima y a partir del 1999 en provincias. Es a partir de Agosto del 2010 que en el marco de la nueva gestión del gobierno del presidente Ollanta Humala asume el nombre de Jóvenes a la Obra.

Los servicios del programa se presentan en dos etapas: la formación técnica y la práctica laboral; etapas que a su vez integran los procesos de : 1- Entrenamiento Laboral en entidades de Capacitación y empresas (ECAP), 2- Selección, 3- Monitoreo de entidades de Capacitación, 4- Intermediación, 5- Formación laboral y 6- Evaluación y Monitoreo. Los procesos de capacitación se daban en entidades seleccionados y debían cumplir entre 120 a 300 horas de formación. Las capacitaciones realizadas fueron financiadas por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y por el Gobierno Peruano. La administración de dichos fondos fue realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD).

El programa ha sufrido muchos cambios a lo largo de su implementación, cambios de naturaleza técnica y administrativa vinculados a las exigencias de las fuentes de financiamiento y a los criterios de los directores de turno, así como modificaciones provenientes de su naturaleza política en diferentes momentos. La presente investigación no pretende mostrar en detalle los cambios acaecidos sino más bien centrarse en el uso de la herramienta de gestión utilizada durante el periodo del Ing. Jaime Shiguillama, que corresponde al 2007 – 2008.

Aproximarnos a la información que se presenta significó entrevistar a directores (de varios periodos⁵⁵) y responsables de los órganos de apoyo (administrativa - financiera) y operativos (focalización) a fin de configurar un proceso que permita identificar los más cercanamente posible al uso de estas herramientas o metodologías de gestión. Es

⁵⁴ Entrevistado EPPRO06. Gerente de focalización durante el periodo investigado.

⁵⁵ Mario Arróspide / Milagros Alvarado

necesario señalar que el uso del término herramientas de gestión dentro de la administración pública hace referencia a las herramientas administrativas como son: el TUPA, MOF, ROF; que es una acepción diferente a la utilizada en la presente investigación.

ORGANIZACIÓN INTERNA

El programa dependía de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional del Viceministerio de Promoción del Empleo y la Micro y Pequeña Empresa. Contaba en su estructura con una dirección que definía las estrategias, y la definición de cada uno de los proyectos a ejecutarse; un órgano de asesoramiento responsable de la medición de impacto, formulación de políticas y lecciones aprendidas de los proyectos en ejecución; órgano de apoyo, que facilita la operatividad y logística; y un órgano de línea responsable de la ejecución operativa de los proyectos.

A) Órgano de dirección.

- Dirección nacional de formación del empleo y profesional
- Dirección ejecutiva de programa de capacitación laboral juvenil

B) Órgano consultivo

- Comité consultivo

C) Órgano de asesoramiento

- Unidad de planificación y desarrollo

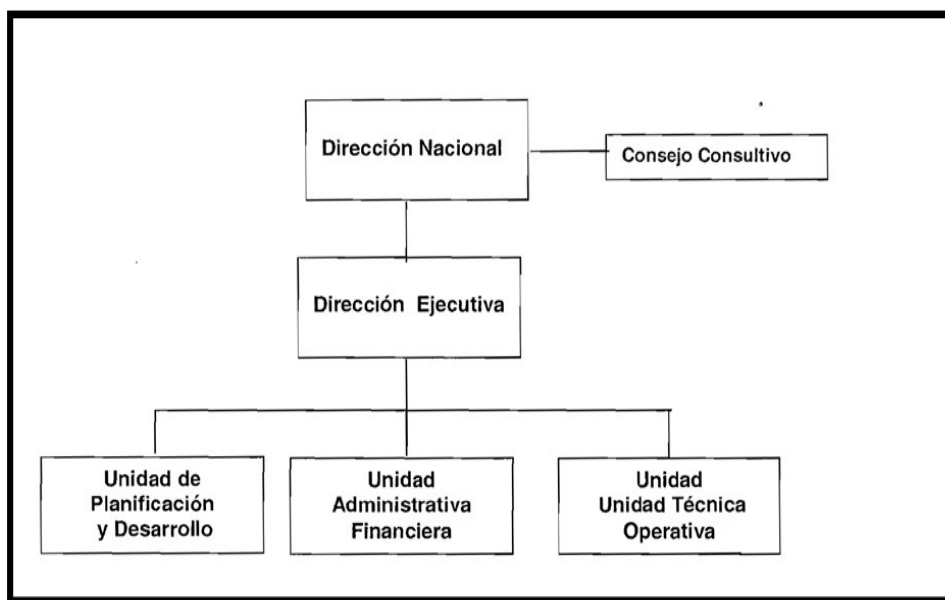
D) Órgano de apoyo

- Unidad administrativa y financiera

E) Órgano de línea

- Unidad técnico operativa

El organigrama era el siguiente



A decir de uno de los entrevistados⁵⁶ la estructura fue establecida desde la Dirección Ejecutiva y las áreas: “el área de planificación, el área técnico operativa que le llamábamos, y el área de administración y finanzas, entonces todo lo que era administración y finanzas, tenías a contabilidad, tesorería, logística, todo lo que se tenía que encargar de los procesos de contrataciones y de los pagos, el área de planificación era el área que estaba formada por la unidad de planificación y la unidad de evaluación de impacto que era la que se encargaba de hacer estos procesos de monitoreo y de evaluación y tenías la unidad técnico operativa que era la unidad formada por tres sub áreas : la unidad de focalización, la unidad de registro de identidades de capacitación encargada de hacer las convocatorias y la unidad de supervisión que era la responsable de hacer seguimiento a las empresas”.

De acuerdo al manual operativo⁵⁷ La unidad administrativa financiera era el órgano encargado de la administración financiera, contable, presupuestaria, logística e informativa de los recursos asignados para apoyar la ejecución de los componentes,

⁵⁶ Teodoro Sanz. Responsable del Área de Focalización. Periodo

⁵⁷ citar

planes o actividades previstas en el programa. La Unidad técnico operativa es el órgano encargado de ejecutar los proyectos de acuerdo a los diseños establecidos.

El programa tenía como procesos principales los de Programación y aprobación de actividades, Ejecución de recursos, Proceso de coordinación, Proceso de desembolso y periodicidad, Procesos de supervisión, seguimiento y evaluación, Supervisión técnica objetivos y metas, Informes financieros y contables, Auditoría, inspección y supervisión.

4.1.2.2 *Aplicación y utilidad del VG en el programa.*

Durante la etapa de control de proyectos o programas, el énfasis suele estar en verificar el cumplimiento de las actividades en función al cronograma previsto. El control no contempla en la mayoría de los casos el monitoreo de los costos y si bien esto puede darse se encuentra más bien en función a gastos finales posteriores al periodo de ejecución. En estricto se efectúa un análisis al finalizar el proceso y el cumplimiento de la ejecución de actividades.

Gran parte de las observaciones realizadas a los programas y/o proyectos sociales suelen estar circunscritas a los resultados en términos de eficiencia y eficacia, asumiendo muchas veces con cierta relatividad la eficiencia en la ejecución como la obtención de resultados en correspondencia con los recursos.

El seguimiento a los costos empleados a partir de los registros contables no es una de las actividades privilegiadas por los gerentes, directores o coordinadores, cualesquiera sea la denominación del cargo, y en ello esta una de las principales limitaciones. Por lo general la documentación contable se encuentra en manos del área administrativa – contable.

Estas limitaciones en el gerenciamiento de programas y proyectos sociales hacen que se preste especial atención a herramientas como el Valor Ganado que permitirían controlar el proceso de ejecución a partir de su uso como un medio de apoyo.

Esta como otras herramientas gerenciales, no solo son poco difundidas sino aplicadas en medios empresariales más no aún en el social, sin embargo y dada la iniciativa de su aplicación en el sector público es que resulta interesante ver los avances logrados en cuanto a sentar precedentes de su uso y aplicación en el medio.

Detrás está la posibilidad de monitorear y controlar el programa / proyecto de manera que las decisiones tomadas se soporten sobre los indicadores de la realidad del proceso de ejecución. Los tres parámetros principales presentados en líneas anteriores (valor planificado, valor ganado y costo real) pueden monitorearse e informarse, por periodos (semanal o mensualmente) y de forma acumulativa, tal como se realizó en PROJoven.

La gestión operativa está referida al nivel micro donde se operativizan los programas o proyectos, a este nivel el tipo de información producida a partir de la herramienta, así como las decisiones estratégicas que permitía su uso hace posible aproximarse a su utilidad.

4.1.2.2.1 Gestión operativa

En la medida que los criterios técnicos correspondientes al uso de la herramienta eran planteados e impulsados por dos de los integrantes del programa fue necesario ir incorporando algunas nociones y criterios nuevos de manera que sean utilizados por los miembros del equipo. Un elemento importante señalado por el coordinador del programa era la necesidad de romper con los paradigmas para sobre esa base asumir nuevos desafíos.

A decir de uno de los entrevistados⁵⁸, encargado en su momento de la administración del programa *“la utilidad de la herramienta es muy clara “te dice que por cada dólar que tu inviertes básicamente cuales son los resultados. Tienes planificado un dólar, has gastado un dólar punto cinco, cual ha sido tu resultado y te lo mide en dos niveles,como te digo yo he hecho todo el ejercicio de revisar todo el programa de la convocatoria 13, 14, 15 y 16”*.

Sin embargo, a pesar que los informantes le asignan una alta valorización e importancia no sólo a la herramienta del valor ganado sino en general a la aplicación de las teorías del PMI reconocen que la limitación principal está en el sistema normativo del sector público donde el uso de teorías modernas de administración y gestión de proyectos es bastante limitado.

⁵⁸ Entrevistado EPPRO5. Unidad administrativa y financiera.

“Una cosa que ayudó muchísimo es que en el grupo se plantearon las metas claras y se establecieron métricas por ejemplo cuantos jóvenes teníamos para participar, teníamos una métrica y todos los días veíamos en cuanto estábamos. Esto permitía actualizar, y trabajar en equipo. Empieza entonces a funcionar y se necesita discutir que se necesita para lograr esta meta, como logras entonces los que tienen experiencia tienen ventajas pero también desventajas de los paradigmas establecidos, entonces sucedía que nos decían que los procedimientos eran más largos y que sería muy difícil.. no se puede, pero la gente nueva como no tenía ese paradigma cuestionaba y entonces aparecía puntos claros. La métrica se seguía y podíamos saber cómo íbamos”.⁵⁹

4.1.2.2.2. Aprendizaje

El proceso de gestión es analizado para dar cuenta de algún nivel de aprendizaje, refiriéndose a este como la asimilación de las lecciones que surgen del análisis de la gestión de la intervención. Dicho análisis debe alimentarse del monitoreo del avance en lograr los objetivos y de la evaluación de las causas de los problemas detectados.

Se tiene como información respecto a los espacios o mecanismos de retroalimentación de la información que además de los talleres o reuniones generales de carácter trimestral donde se realizaban los planes de programación, la evaluación del personal para ver su desempeño y las posibilidades de potenciar su participación⁶⁰ no se dispusieron otros mecanismos en relación al uso de la herramienta en específico. Es decir al parecer su aplicación no fue generada con el concurso de los diferentes especialistas o responsables de cada una de las áreas. Ello evidentemente reduce la posibilidad de aporte y de retroalimentación como de aprendizaje.

En la medida que el programa contaba con un financiamiento externo y respondía a los parámetros del financiador, los proyectos con estas características son denominados “islas o burbujas”, a decir de los entrevistados, ello dado que se gestionan bajo procedimientos establecidos por el ente financiador.

⁵⁹ Entrevista EPPRO1. Director Ejecutivo

⁶⁰ Entrevista EPPRO6. Gerente de focalización.

Por ello los niveles de coordinación entre el programa y otras instancias dentro del ministerio eran mínimos limitando la posibilidad de socializar experiencias que a partir de la gestión hayan posibilitado incorporar nuevos mecanismos, estrategias o herramientas como fue el caso de PROJOVEN. Tal como se señaló la desarticulación en este sentido, no colaboró para generar o aprovechar los espacios existentes.

Uno de los factores vinculado al aprendizaje organizativo se encuentra relacionada no sólo con la generación y aprovechamiento de espacios de intercambio y socialización sino también con la posibilidad de generar competencias específicas a partir del conocimiento e incremento de las destrezas para la aplicación de la herramienta gerencial.

De acuerdo a lo señalado por el coordinador del programa el uso del Valor Ganado por los miembros del equipo se dio a partir de la formulación de las metas y métricas. Sin embargo la encargada de focalización, en dicho periodo, no recuerda el uso de la herramienta.

Al respecto es también clara la autocrítica del coordinador quien señala precisamente como una de las limitaciones principales la formación y la retroalimentación de la información que se producía. Señala lo siguiente:

..mucho de sus asesores venían del sector privado entonces llegar al sector publicohubo choque, por los dos lados: los técnicos que supuestamente conocía pero no tenía la experiencia del sector público y que exigían a la gente que ya estaba y que conocía el sector publico; pero no le daba esas otras herramientas entonces ahí yo creo que hubo ese vacío⁶¹.

Por otro lado si bien resulta frecuente encontrar conflictos entre los responsables técnicos del programa y los administradores del mismo, cada uno con objetivos y prioridades diferenciadas. Sin embargo, la experiencia de PROJoven aporta no solo en el uso de la herramienta sino en la unidad de criterios de los profesionales que en su momento estuvieron en la conducción y administración del proyecto.

⁶¹ Entrevista EPPRO1. Director Ejecutivo

Ambos formados en el PMI y por tanto convencidos de la importancia y utilidad de la herramienta. Adicionalmente y de acuerdo a lo señalado por los entrevistados desde el BM hubo también un especialista que bajo la misma formación técnica propuso su uso. En este sentido es importante señalar que varias de las herramientas hasta hoy utilizadas en la administración pública y en general en la gestión de proyectos provienen o han sido impulsadas por los organismos de cooperación que en su momento vieron la necesidad de generar mayor equilibrio entre los elementos técnicos y políticos.

El seguimiento o monitoreo como actividad gerencial interna es el examen continuo de la manera en la que se viene realizando la ejecución y cómo en este sentido, los recursos, el cronograma, los productos vienen respondiendo a las metas planteadas y al plan diseñado.

4.1.2.2.3. Innovación-

Siendo las herramientas procedimientos específicos que suponen el uso de destrezas para obtener información pertinente a lo largo del proceso administrativo (planificar, organizar, controlar y dirigir) su utilidad está dada por la información que proporcionan para la toma de decisiones gerenciales.

Sin embargo, en la medida que la herramienta gerencial proviene del ámbito de la administración privada es de suponer que su uso haya requerido algún nivel de adecuación, así como el incremento de algunas destrezas específicas de parte de los profesionales involucrados y de esta manera se consideren algunos requerimientos de mejora para su aplicación.

Al parecer en relación a la adaptación de la herramienta (relacionado con los cambios en la aplicación) los entrevistados dan cuenta de haber utilizado la herramienta para un periodo en específico, a partir de la información requerida. Así en la presente investigación se encuentran limitaciones para un análisis mayor en la medida que no se dispone de la documentación en específico.

La falta de evidencia y de documentación es una de las falencias también comunes en la gestión de programas o proyectos sociales, lo cual evidentemente no contribuye a generar un aprendizaje significativo en materia de gestión. Tal como lo señala el

coordinador del programa en ese periodo la división entre lo técnico y lo político, suele jugar en contra en materia de efectividad de las intervenciones; y en este mismo sentido la falta de registro y sistematización de las experiencias es igualmente limitante.

Las urgencias en términos de gestión son apremiantes.....” *En este momento el Perú tienen recursos suficientes para que el nivel de atención no se afecte....es una necesidad absoluta de cambiar de enfoque*”⁶². Afirmación referida a la mejora de enfoques de gestión requeridos para una mayor eficiencia y eficacia.

El coordinador del programa en esa época, quien fue quien aplicó dicha herramienta, señala que su aplicación se da en el marco de las reuniones del equipo con el MEF y el BID a “quienes se les planteó utilizar este tipo de métricas, con las que vas revisando el presupuesto, como está tu cronograma, pero en realidad un proyecto es exitoso cuando miras las dimensiones combinadas. Un proyecto que haya gastado más dinero no dice mucho”.

La herramienta permite mirar la aplicación presupuestal, la dimensión del tiempo y el alcance, al ser calculado el valor ganado se analizaba y discutía en las reuniones con ambos organismos (MEF, BID⁶³), de manera que se comparaba lo realizado no solo en términos de la ejecución presupuestal sino del ritmo de ejecución – tiempo para precisar exactamente lo logrado.

El desarrollo de la métrica, a decir del entrevistado supuso lo siguiente:

*En primer lugar se estableció que lo más importante era cuantos jóvenes terminaban cada etapa del programa y en función al número de capacitados determinamos el valor ganado y no tanto de la ejecución presupuestal. Eso nos permitió hacer una medida del programa y demostrar el avance del programa que era significativo respecto a lo que había venido sucediendo en años anteriores*⁶⁴.

⁶² Entrevista EPPRO1. Director Ejecutivo

⁶³ El encargado de proyectos para el BID en ese periodo era Ernesto Móndeolo, con quien se intentó concertar una entrevista pero sin resultados. A decir del entrevistado fue quien promovió y avaló el uso de la técnica de gestión de proyectos en la administración pública.

⁶⁴ Entrevista EPPRO1. Director Ejecutivo

¿Cuáles fueron los supuestos bajo los cuales se hizo uso de la metodología? El valor ganado fue acotado.. es una primera intención de lo que tiene que ser los proyectos públicos.⁶⁵

- *Hubo que cortar tu sabes que hay convocatorias la uno la 2 la, comparamos la 13 con la 14 entendiendo que lo que estamos analizando es 13 y 14, comparando primero que la 13 se tuvo como resultado 5 mil jóvenes capacitados en la 14 se obtuvo 11 mil o 10 mil, el nivel de eficiencia fue de 40 a 50 % en el otro igual, ahí están los datos, se hizo con menores recursos la 14 tuvo menores recursos que la 13, en la 13 se tenía a toda la planilla en la 14 se tenía a las personas que básicamente tiene inferencia directa en el proceso de capacitación en las diferentes áreas entonces si comparas el valor ganado de la operación 14 es muy alta con relación a lo que se había planificado o como se venía planificando PROJOVEN, además también hicimos otro corte; para poder utilizar eso utilizamos la planificación que nosotros mismo hicimos, sobre la planificación inicial del programa y en base a eso miden, entonces hicimos esos cortes esas precisiones...*

- Se contó con el seguimiento a las métricas para verificar el avance: “ *Una cosa que ayudó muchísimo es que se plantearon las metas claras y se establecieron métricas por ejemplo cuantos jóvenes teníamos para participar, teníamos una métrica y todos los días veíamos en cuanto estábamos. Esto permitía actualizar, y trabajar en equipo... La métrica se seguía y podíamos saber cómo íbamos (VS). “Cada equipo tenía cronogramas, prepuestos y métricas. Por ejemplo, jóvenes, instituciones, inscripciones cuantas. Los equipos sabían cuáles eran esas medidas”.*

Esta herramienta fue trabajada y sustentada en reuniones con el BID en la elaboración de los llamados contratos de acuerdo, así como en los planes operativos.

Otro de los enfoques mencionados es el de competencias, tal como lo señala la encargada del área de focalización el programa a partir del cual se diseñan los perfiles ocupacionales de los cursos dictados durante el desarrollo del programa.

De acuerdo a la estructura del programa y a decir de los entrevistados cada equipo que laboraba en las áreas de... contaba con el cronograma, el presupuesto y las

⁶⁵ Entrevistado EPPRO5. Unidad administrativa y financiera

métricas correspondientes para el monitoreo de sus actividades. Por ejemplo, jóvenes, instituciones, inscripciones. Los equipos sabían cuáles eran esas medidas.

Para ese periodo el programa contaba con un plan de operaciones y un reglamento interno de funcionamiento, y luego un plan estratégico.

Otra de las nociones incorporadas en este periodo fue la de stakeholders, que hacía referencia los grupos de interés cuales eran, quienes tenían interés y cuál era su importancia para el programa. A partir de ello se estableció una estrategia de comunicaciones para mejorar el problema de credibilidad en su momento. Las expectativas políticas y las exigencias del mercado debían ser atendidas.

En relación a la identificación de las mejoras en la aplicación de la herramienta es posible señalar que esta se dio en un grado medio, debido a que su uso responde a una iniciativa particular de los profesionales involucrados en la experiencia y cuya aplicación fue realizada para un periodo ,y de los órganos que lo financian y por otro por las demandas de carácter político a las que deben de responder limitan el tiempo y la dedicación para sistematizar este tipo de aportes a la gestión.

En relación a la reflexión que suscita la experiencia sólo los entrevistados que estuvieron y utilizaron el instrumento pueden aportar desde su experiencia algún nivel de reflexión sobre su utilidad en la gestión de proyectos sociales. Es una constatación para alguno de ellos que mientras en la administración pública se priorice trabajar bajo la lógica de procedimientos, enfatizando como prioridad la ejecución presupuestal y las adquisiciones a un menor precio como criterios centrales sin considerar el tiempo y la calidad, la administración pública siempre presentará dificultades para el logro de resultados.

4.1.2.2.4 Dificultades en su implementación.

Las limitaciones pueden ser definidas como los inconvenientes que obstaculizan el desarrollo de las operaciones y/o procedimientos en los procesos de implementación de las herramientas y que pueden ser identificados. Obstaculizan por tanto el cumplimiento de objetivos y metas.

Dificultades a nivel administrativo

En el sentido estricto la aplicación de la herramienta del Valor Ganado no presentó dificultades de orden administrativo ya que su desarrollo dependía de la experticia de los profesionales exclusivamente.

Sin embargo, uno de los elementos que señalan los entrevistados como una de las dificultades recurrentes en la administración pública es la referida a las normas y procedimientos que entranan y dificultan la fluidez de los procesos. Es por tanto necesario reconocer que salvada esta dificultad es posible agilizar la marcha de los programa. Esta referencia es también anotada por una de las coordinadoras anteriores del programa⁶⁶, quien señala que mientras el programa es una Unidad Ejecutora se mantiene con autonomía administrativa, legal y financiera.

Dificultades a nivel teórico conceptual.

Dado que no se ha podido establecer dificultades de orden administrativo o técnico ya que los encargados de la implementación de la herramienta eran especialistas del PMI, el problema se centra en los alcances y profundidad en la aplicación de la herramienta. Lógicamente un mayor alcance en los objetivos de control supone también mayores recursos para acopiar información y procesarla y por lo mismo será muy importante establecer un balance que permita optimizar los recursos disponibles de personal entre otros para controlar el máximo posible en cuanto al proyecto.

En aras de la búsqueda de eficiencia y eficacia las prioridades teóricas y técnicas debieran estar a decir del entrevistado en:

“Pirámide clara : Tiempo, costo, alcance y calidad y como dice el dicho no hay lonche gratis. Siempre vas a sacrificar uno por el otro, sacrificar el presupuesto si quieres mas alcance. esto tan simple debiera estar incorporado en las reglas de gestión pública. Y el control debe ir donde no se logro los resultados. La alerta máxima para el sistema de control debe ser los lugares donde no están logrando el resultado. Donde se logro con el presupuesto, en el tiempo esto debe ser suficiente para que no

⁶⁶ Entrevistado EPPR03. Director Ejecutivo del Programa 2005

*sea auditado, además hay mucho por auditar y hay que priorizar. Entonces creas reglas que fortalecen el comportamiento.*⁶⁷

Dificultades a nivel técnico.

En este programa en particular las dificultades de ejecución a nivel técnico no se ubicaban en los responsables pues contaban experiencia en el manejo de los instrumentos del PMI, sin embargo esto si se hacía patente en los niveles operativos, donde si bien buena parte de los especialistas fueron convocados por haber formado parte del programa en gestiones anteriores no contaban con competencias en el manejo de la herramienta de Valor Ganado.

Una reflexión interesante al respecto de parte del director ejecutivo en ese periodo :

*“Siempre digo a los alumnos es que el gran problema que ahora estamos teniendo es un problema de gestión y por ejemplo uno de los errores que se cometen sistemáticamente en la gestión de proyectos sociales es que se le encarga a la gente especializada en temas de pobreza ejecutar los proyectos y en realidad no está mal de hecho, pero no es lo que se necesita son muy buenos para diagnosticar pero una vez que se diagnostica no es lo que se necesita, pero luego hay que ver como se ejecuta. Tu bien sabes que la formación de los especialistas en pobreza no es la gestión. En realidad lo ideal es que exista una combinación de ambos.”*⁶⁸

4.1.3 Programa de Servicios de Apoyo para acceder a los mercados rurales (PROSAAMER). Ministerio de Agricultura

En 2004 se aprueba (DS. N° 203.2004.EF⁶⁹), la operación de endeudamiento externo entre el Perú y el Banco interamericano de Desarrollo (BID) para financiar la ejecución del Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a los Mercados Rurales –

⁶⁷ Entrevistado EPPR03. Director Ejecutivo del Programa 2005

⁶⁸ Entrevistado EPPR03. Director Ejecutivo del Programa 2005

⁶⁹ Contrato de Préstamo suscrito entre el Gobierno del Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

PROSAAMER - como programa de apoyo al desarrollo agrario y en contribución a los servicios que brinda el Ministerio de Agricultura (MINAG).

PROSAAMER se implementó a través del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRO RURAL) y tuvo como objetivo mejorar el acceso de los productores rurales a los mercados dinámicos de bienes y servicios, nacionales e internacionales, mediante el suministro de servicios de asistencia técnica, capacitación y difusión de información.

Para cumplir con dicho objetivo el Programa se encontraba conformado por tres componentes también llamados proyectos, los que se inician en el 2006 debiendo concluir en el 2009 pero finalizando en el primer semestre del 2011 por una ampliación del acuerdo de préstamo. Los componentes a su vez estaban estructurados en líneas de acción con objetivos específicos y metas.⁷⁰ El primer componente de Información para el desarrollo rural, el segundo de Servicios de asesoría empresarial, y el tercero el Fortalecimiento de la gestión del sector público agrario.

Este último componente tenía como objetivo el fortalecer la gestión del sector público agrario incrementando las capacidades de formulación, análisis, gestión y seguimiento y evaluación de políticas, programas, servicios y proyectos, en las instituciones públicas del sector, a nivel central (MINAG, OPDs y PEs), regional (DRAs, Oficinas desconcentradas de OPDs y PEs) y local (Agencias y Sedes Agrarias).

El documento que sistematiza los servicios desarrollados por el Proyecto III (Fortalecimiento de la gestión del sector público agrario), señala que sobre la base de los convenios establecidos con los Gobiernos Regionales se inician acciones para el Fortalecimiento operativo de las direcciones Regionales Agrarias (DRA) y de las Agencias (AA), así como el sistema de Formación de Capacidades. Es en base a este último que durante el 2007 y 2011 se desarrollaron procesos de capacitación dirigidos a Directores Regionales Agrarios y al personal de las Agencias agrarias.

Como parte del Programa de capacitación gerencial para Directores Regionales Agrarios los cursos fueron implementados por GERENS (2007), así como el Diplomado en Gestión Pública desarrollado por la Universidad Católica (2007) en el que se

⁷⁰ Ver anexo: Objetivos y líneas de acción por componentes

capacitó sobre la metodología del Balanced Scorecard en correspondencia con el Plan de Desarrollo de Capacidades definido en el 2008 y que estuvo dirigido a las DRA⁷¹.

La base de las acciones emprendidas se encontraba en “la necesidad de contar con especialistas y funcionarios mejor formados y capacitados, para enfrentar los cambios y las nuevas exigencias del Sector en busca de alcanzar los objetivos principales del mismo.

Las causas que subyacen a este problema central están relacionadas con la poca atención que se brindó para mejorar las capacidades técnicas y de gestión del personal de las DRA/GRA, AA, OPD Y OPP /MINAG, las cuales repercuten en el desempeño de sus funciones y en el trabajo especializado para realizar procesos de planificación, programación, monitoreo y evaluación de los programas, proyectos y servicios del sector”.

Por otro lado, el bajo conocimiento en manejo de herramientas de gestión que garanticen la continuidad en la ejecución de los planes, el alineamiento de los objetivos y metas institucionales con las políticas sectoriales y territoriales; el insuficiente uso de sistemas integrados de planificación, monitoreo y evaluación; la baja disponibilidad de proponer o implementar mejoras organizacionales “(Ministerio de Agricultura, 2011, p.9)

Los cursos que anteriormente se daban eran de carácter técnico orientado a manejo de cultivos, asociatividad y cadenas productivas que era lo priorizado por el sector como una de las estrategias de intervención.

La aproximación a la experiencia partió de la entrevista realizada al coordinador del programa en el periodo en cuya gestión se realizaron las capacitaciones como parte del componente III, dirigido a fortalecer las capacidades regionales para la implementación de 3 sistema integrados. El entrevistado⁷², señala al respecto:

⁷¹ Ministerio de Agricultura (2011) Sistematización de los Servicios Desarrollados por el Proyecto III. Fortalecimiento de la Gestión del Sector Público Agrario – FGPA del PROSAAMER. volumen 1. Editorial Imprenta Ríos S.A.C., Primera Edición. Lima, Perú.

⁷² Entrevistado EPPS02. Director del Componente III.

“Lo que se quería implementar era 3 sistemas integrados de planeamiento estratégico operativo y presupuestal, un sistema integrado de monitoreo y evaluación y un sistema integrado de organización y métodos. La idea era que estos sistemas permitan mejorar la gestión de todo el sector público agrario, entendido como nivel nacional, regional, local. El componente 3 llegaba hasta agencias agrarias”.

“Las capacitaciones efectuadas se realizaron con la participación de la Universidad Católica que contó Ing. Raúl Coque como docente, quien también fue entrevistado. Estuvo dirigido a personal de planificación de las 24 Regiones Agrarias y en algunos casos a los directores. “El curso era virtual pero se consideró trabajos grupales, entonces tenían que interactuar los equipos entonces en algunas regiones habían agencias agrarias que tenían su sede muy cerca de la dirección regional lo que permitía la interacción”.

Al respecto, el coordinador señala que el objetivo era “hacer la transición de la herramienta del sector privado que nos ayudaría en el sector público y justamente había la visión de que las entidades a nivel regional su costumbre es el día a día”.

El BSC es una herramienta de gestión orientada bajo el enfoque de control de objetivos, está al igual que el Valor Ganado (utilizado en el Programa de Promoción del Empleo - PROJoven) se implementa en la etapa de control de la gestión, dentro del proceso administrativo.

4.1.3.1 Aplicación de la herramienta *Balanced Scorecard* en el programa.

4.1.3.2.1 Gestión operativa.

La etapa posterior a la capacitación recibida sobre la herramienta del BSC era decisión directa del cada encargado de planificación en las direcciones de promoción agraria o de planificación, como lo señalan ambos entrevistados (el coordinador del PROSAAMER Y el encargado del componente). Esta dependía de la iniciativa de los profesionales involucrados (ingenieros agrónomos, economistas) de las direcciones en línea de promoción agraria e información o de planificación (presupuesto).

“No había una directiva que obligara a desarrollar la herramienta, el énfasis era que la teoría tuviera un producto aplicado. Esto permitió que se asocie el trabajo de diagnóstico, planeamiento y definición de indicadores.”⁷³

“Personalmente es posible que uno vaya más allá del interés pero es un tema personal si se implementa”.⁷⁴

En relación a su implementación se señala que las regiones donde había probabilidad de que se implementara eran aquellas que las que no se habían dado cambios en cuanto a los directores encargados, sin embargo se desconocía a ciencia cierta si se había implementado.

“...llegaron a un nivel de proyecto y estaban aptos para el uso de la herramienta, pero no tenemos registro su uso. Lambayeque, Puno y Huánuco, es probable, ya que habían direcciones con las que habían cierto trabajo que se iba consolidando porque los cambios de directores habían sido mínimos, los cambios son anuales... rota mucho el personal”

El curso se dio en el 2007 como un programa de capacitación a las Direcciones Regionales Agrarias (DRA), que pretendía reforzar los conocimientos en torno al planeamiento estratégico y su proceso. “El programa apoyo en desarrollar metodología y adecuarla a todos los gobiernos regionales y se aprovechó el momento que era una necesidad del Ministerio de Agricultura de tener planes estratégicos regionales y alinearlos con la nueva política sectorial. Se aprovechó esas capacidades, esa sinergia, el trabajo con las direcciones regionales y cada una se desarrolló un plan estratégico que fue aprobado por resolución a nivel regional. El norte era el plan estratégico sectorial del Ministerio de Agricultura, era el marco y seguramente había normas internas que el gobierno regional debe cumplir ya que ellos tienen el plan de desarrollo concertado y otras normas que tienen que cumplir. El próximo paso es que sea monitoreado y registrado en los módulos trabajados en el Ministerio de Agricultura.

Hay un sistema integrado de planificación estratégica desarrollado por COSAPI en el 2009 que acaba de concluir. Ya está probado y se han cargado alguna información del

⁷³ Entrevistado EPPS02. Ddirector del Componente III.

⁷⁴ Entrevista EPPS01. Director general del programa

MINAG, INIA y otras oficinas descentralizadas. La idea es que los gobiernos regionales ingresen también su información”.

A partir de las entrevistas realizadas es posible señalar que si bien las capacitaciones respondían a un plan de desarrollo de capacidades, como lo señala el documento de sistematización del Proyecto III, ninguno de los entrevistados hizo referencia al mismo, ni al hecho que este fue elaborado a partir de una línea basal de competencia gerenciales en los directores y profesionales de las DRAS y AA.

Si bien los programas de capacitación pueden tener como interés el desarrollo de competencias generales entre los profesionales involucrados, ello exige alinear los intereses del programa con las metas o resultados esperados por las dependencias a su cargo. En este sentido la capacitación en específico sobre la herramienta debiera estar alineada a los objetivos mayores, situación que al parecer no estuvo contemplada. Aun considerando que “la herramienta es importante en la gestión general, en las decisiones” ⁷⁵

Ello se traduce también en la falta de seguimiento a estas actividades desconociendo su efecto final en el trabajo desarrollado en las regiones. Se señala al respecto que hubo mejoras en las capacidades en el conjunto de la intervención del componente pero que no es posible evaluar la especificidad del uso de su aplicación.

Sobre el seguimiento en su aplicación se señala que “Hay pocos incentivos para hacerlo, debiera haber un equipo fuerte para que lo haga, ya al ser innovador pero que no está en la norma, ... tu cumples lo que dice la norma. Si no está dentro del proceso es muy difícil que se haga, no está prohibido pero es difícil. Depende de la jefatura, del apoyo para hacerlo” ⁷⁶.

No es posible dar cuenta a nivel de gestión interna de la aplicación de la herramienta y por tanto de la información producida por esta, ni de las decisiones estratégicas generadas a partir de dicha información.

4.1.1.2.2. Aprendizaje .

⁷⁵ EPPS01 Director Ejecutivo del Programa

⁷⁶ EPPS01 Director Ejecutivo del Programa

En concordancia con la posibilidad de utilizar el BSC se realizó una serie de capacitaciones, sin embargo no se llegó a concretar su uso en las Direcciones Regionales.

En este caso se podría hablar de un aprendizaje organizacional a partir de una evaluación de la inconveniencia de su aplicación debido a aspectos técnicos. Por otro lado es necesario considerar también que muchos de los especialistas que fueron capacitados corresponden a cargos de confianza y por tanto son cambiados o retirados del sector.

4.1.1.2.3. Innovación

La adecuación de la herramienta para su aplicación, en este caso a un proyecto del sector agrario, no se ha podido medir en la medida que no fue aplicada como tal, formo parte de la temática desarrollada en las capacitaciones.

La única referencia que se tiene sobre las adecuaciones o cambios en la herramienta es la señalada tanto por el coordinador del componente como por el consultor encargado del curso y es el cambio en la perspectiva financiera por la perspectiva de valor social dada las características del programa. Al respecto señalan:

“...le hicimos una mejora a uno de los niveles, era hacer la transición de la herramienta del sector privado a la que nos ayudaría en el sector público y justamente había la visión de que las entidades a nivel regional la costumbre es el día a día, el documento, la visita... pero no estás pensando en que esto genera un valor.”

“Se mantuvo todas las perspectivas pero se cambió la financiera y se cambió por valor público o social, conceptualizado como todo aquello que se genera y es usado por la población y que beneficia a la colectividad una pista, una carretera una oficina ‘pública. Hay que hacer un cambio para el sector público”

Dado que los entrevistados no tenían conocimiento de su implementación se elaboró y aplicó encuestas partiendo de la base de los datos proporcionados. Los resultados de la misma fueron los siguientes. Se envió una comunicación a 140 profesionales de los cuales respondieron únicamente 10, 7 responden que no la aplicaron por requerir de recursos, de una mayor capacitación y por qué no está contemplada como herramienta de gestión del proyecto.

Al respecto es necesario considerar como parte de las limitaciones propias del sector público, la falta de iniciativa para proponer y generar cambios. Si la norma no lo contempla muy difícilmente se animaran a promoverlos, más aún si las responsabilidades específicas están en otras áreas o gerencias. Las limitaciones en la coordinación interna son también un cuello de botella.

Sin embargo, ya tener señalado como factores limitantes la falta de recursos, requerimiento de una mayor capacitación y que no estuviera contemplada como herramienta de gestión del proyecto es un avance para considerar en adelante estos criterios; los mismos que además son posibles de imaginar como parte de las experiencias del sector público, en este sentido si bien el proceso de capacitación y desarrollo de capacidades está alineado a la identificación previa de las necesidades, el desarrollo de los temas tendría que encontrarse igualmente alineado a la posibilidad de aplicación en el sector o en todo caso una herramienta como esta bastaría ser presentada como conocimiento general sobre su utilidad y posibilidades de uso.

La posibilidad de desarrollar destrezas en su aplicación está dada en el ejercicio grupal que se exige como forma de participación y evaluación de los cursos.

El momento posterior a las capacitaciones desarrolladas está en manos de los Gobiernos Regionales quienes como se señala en el documento de sistematización del proyecto “implica realizar un trabajo político estratégico previo con los Gobiernos Regionales en el sentido que continúen dando viabilidad, continuidad y participación programática a los funcionarios que están teniendo un mejor desempeño en las acciones realizadas por el Proyecto III”

En relación a su aplicación se señaló también ⁷⁷que “*el BSC en estricto para la Dirección Regional se evaluó que no era el mejor instrumento, necesitaban un instrumento un poco más amplio. Porqué pasar del método tradicional de monitoreo al BSC era muy difícil a nivel central y más complicado en las regiones. Se vio entonces que había que generar la capacidad para que puedan tratar de implementarlo, va a ver algunas regiones en que va a poder darse por el impulso del equipo de planificación o del director regional de utilizarlo, pero en la mayoría no*”.

⁷⁷ EPPS02 Director Componente III

“...Lambayeque, Puno, Huánuco son las regiones que pusieron más empeño en el tema, también los equipos de planificación eran sólidos, planificadores con experiencia y propenso al cambio. En otros lugares no. También nos pasaba que los equipos de planificación no suelen ser muy numerosos, 4 o 5 personas y cuando había cambio del director regional entonces al especialista en planeamiento lo pasaban a logística, traían otros... y lo que se avanzaba en capacitación...”

“...Dependía, equipos sólidos....El caso de Huánuco, el director de planificación era nombrado entonces cuando perdía la confianza pasaba a ser parte del equipo y mantenían la línea de trabajo. En otros lugares no... entonces esa inestabilidad...”

“...Lo peor es que el conocimiento, la experiencia, sabes lo que funciona y lo que no funciona como hay una mala costumbre de no documentar, es raro que alguien documente... el que viene empieza de cero...”

4.1.3.2.4 Dificultades en su implementación.

Aunque hubieron avances en la planificación y capacitación no se llegó a implementar por ello no es posible referirse a las dificultades encontradas. Vale la pena mencionar que parte de esta decisión se encontraba en el diagnóstico de que el sector público agrario no se encontraba capacitado para utilizarlo. Por ello uno de los entrevistados señala: “Te diste cuenta que era el sector agrario que no tenía las capacidades. Cualquier tipo de capacitación tiene sus límites.

“...Implementar el BSC con el nivel que encontraste era casi distraer recursos en algo que no iba funcionar. Un sector público agrario, donde las capacidades están centralizadas en lima a nivel regional se concentra en las direcciones regionales y en las agencias ya encuentras lo último. Si a eso le agregas que la gente no estaba mucho tiempo en la dirección de planificación entonces era muy difícil. Entonces sería adecuar una herramienta más útil y esto fue el sistema de monitoreo y evaluación integrado al de planificación que eso si se pudo implementar.”⁷⁸

⁷⁸ Entrevistado EPPS02. Director del Componente III.

4.2 PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

La escala de puntuación utilizada es la siguiente:

Tabla 5: ESCALA DE PUNTAJE

PUNTAJE	NIVEL DE INFLUENCIA
0	NADA/NULA
1	BAJA
2	MEDIA
3	ALTA

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN LABORAL PARA JOVENES (PROJOVEN)

Tabla 6: USO DE LA HERRAMIENTA

FACTOR	GRADO DE APLICACIÓN		
ENTREVISTADO	PUNTAJE	NIVEL DE INFLUENCIA DEL FACTOR	X100%
ENTREV 1	2	medio	2
ENTREV 2	2	medio	2
ENTREV 3	1	nulo	1
TOTAL PROGRAMA		MEDIO	1.67

Tabla 7: UTILIDAD OPERATIVA Y GERENCIAL

FACTOR	INFORMACIÓN PRODUCIDA		GRADO DE CONTRIBUCIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES	
	PUNTAJE	x 40%	PUNTAJE	X60%
ENTREV 1	3	1.2	2	1.2
ENTREV 2	3	1.2	2	1.2
ENTREV 3	0	0	0	0
TOTAL PROGRAMA		0.80		0.80

TODOS LOS FACTORES EFECTIVOS	
PUNTAJE AL 100%	NIVEL DE INFLUENCIA
2.4	MEDIO
2.4	MEDIO
0	NULO
1.60	MEDIO

Tabla 8:
APRENDIZAJE

FACTOR	ESPACIOS DE ANALISIS		DESTREZAS		NIVEL DE REFLEXIÓN SOBRE LA UTILIDAD DE LA HG	
	PUNTAJE	x 35%	PUNTAJE	X35%	PUNTAJE	X30%
ENTREV 1	2	0.7	3	1.05	3	0.9
ENTREV 2	2	0.7	3	1.05	3	0.9
ENTREV 3	0	0	0	0	1	0.3
TOTAL PROGRAMA		0.47		0.70		0.70

TODOS LOS FACTORES EFECTIVOS	
PUNTAJE AL 100%	NIVEL DE INFLUENCIA
2.65	MEDIO
2.65	MEDIO
0.3	NULO
1.87	MEDIO

Tabla 9:
INNOVACIÓN

FACTOR	ADAPTACIÓN DE LA HERRAMIENTA		GRADO DE IDENTIFICACION DE NECESIDADES DE MEJORA		NIVEL DE REFLEXIÓN SOBRE LA UTILIDAD DE LA HERRAMIENTA	
	PUNTAJE	x 50%	PUNTAJE	X25%	PUNTAJE	X25%
ENTREV 1	3	1.5	2	0.5	3	0.75
ENTREV 2	3	1.5	2	0.5	3	0.75
ENTREV 3	0	0	0	0	0	0
TOTAL PROGRAMA		1.00		0.33		0.50

TODOS LOS FACTORES EFECTIVOS	
PUNTAJE AL 100%	NIVEL DE INFLUENCIA
2.75	MEDIO
2.75	MEDIO
0	NULO
1.83	MEDIO

PROGRAMA EDUCATIVO LOGROS DE APARAENDIZAJE - PELA

Tabla 10:
USO DE LA HERRAMIENTA

FACTOR	GRADO DE APLICACIÓN		
	PUNTAJE	NIVEL DE INFLUENCIA DEL FACTOR	X100%
ENTREVISTADO			
ENTREV 1	3	Alto	3
ENTREV 2	3	Alto	3
ENTREV 3	3	Alto	3
TOTAL PROGRAMA		ALTO	3.00

**Tabla 11 : UTILIDAD
OPERATIVA Y
GERENCIAL**

FACTOR	INFORMACIÓN PRODUCIDA		GRADO DE CONTRIBUCIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES		TODOS LOS FACTORES EFECTIVOS	
	PUNTAJE	x 40%	PUNTAJE	X60%	PUNTAJE AL 100%	NIVEL DE INFLUENCIA
ENTREV 1	3	1.2	3	1.8	3	Alto
ENTREV 2	3	1.2	2	1.2	2.4	Medio
ENTREV 3	3	1.2	2	1.2	2.4	Medio
TOTAL PROGRAMA		1.20		1.40	2.60	MEDIO

Tabla 12: APRENDIZAJE

FACTOR	ESPACIOS DE ANALISIS		DESTREZAS		NIVEL DE REFLEXIÓN SOBRE LA UTILIDAD DE LA HG		TODOS LOS FACTORES EFECTIVOS	
	PUNTAJE	x 35%	PUNTAJE	X35%	PUNTAJE	X30%	PUNTAJE AL 100%	NIVEL DE INFLUENCIA
ENTREV 1	1	0.35	3	1.05	3	0.9	2.3	Medio
ENTREV 2	1	0.35	3	1.05	3	0.9	2.3	Medio
ENTREV 3	0	0	3	1.05	3	0.9	1.95	Bajo
TOTAL PROGRAMA		0.23		1.05		0.90	2.18	MEDIO

**Tabla 13 :
INNOVACIÓN**

FACTOR	ADAPTACIÓN DE LA HERRAMIENTA		GRADO DE IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES DE MEJORA		NIVEL DE REFLEXIÓN SOBRE LA UTILIDAD DE LA HERRAMIENTA		TODOS LOS FACTORES EFECTIVOS	
	PUNTAJE	x 50	PUNTAJE	X25%	PUNTAJE	X25%	PUNTAJE AL 100%	NIVEL DE INFLUENCIA
ENTREV 1	3	1.5	3	0.75	3	0.75	3	Alto
ENTREV 2	3	1.5	3	0.75	3	0.75	3	Alto
ENTREV 3	3	1.5	1	0.25	3	0.75	2.5	Medio
TOTAL PROGRAMA		1.50		0.58		0.75	2.83	MEDIO

PROGRAMA DE SERVICIOS DE APOYO PARA ACCEDER A MERCADOS RURALES - PROSAAMER

Tabla 14: USO DE LA HERRAMIENTA

FACTOR	GRADO DE APLICACIÓN		
ENTREVISTADO	PUNTAJE	NIVEL DE INFLUENCIA DEL FACTOR	X100%
ENTREV 1	0	Nulo	0
ENTREV 2	0	Nulo	0
TOTAL PROGRAMA		NULO	0.00

Tabla 15: UTILIDAD OPERATIVA y GERENCIAL

FACTOR	INFORMACIÓN PRODUCIDA		GRADO DE CONTRIBUCION PARA LA TOMA DE DECISIONES	
ENTREVISTADO	PUNTAJE	x 40%	PUNTAJE	X60%
ENTREV 1	0	0	0	0
ENTREV 2	0	0	0	0
TOTAL PROGRAMA		0.00		0.00

TODOS LOS FACTORES EFECTIVOS	
PUNTAJE AL 100%	NIVEL DE INFLUENCIA
0	Nulo
0	Nulo
0.00	Nulo

Tabla 16 : APRENDIZAJE

FACTOR	ESPACIOS DE ANALISIS		DESTREZAS		NIVEL DE REFLEXIÓN SOBRE LA UTILIDAD DE LA HG	
ENTREVISTADO	PUNTAJE	x 35%	PUNTAJE	X35%	PUNTAJE	X30%
ENTREV 1	1	0.35	3	1.05	2	0.6
ENTREV 2	1	0.35	3	1.05	2	0.6
TOTAL PROGRAMA		0.35		1.05		0.6

TODOS LOS FACTORES EFECTIVOS	
PUNTAJE AL 100%	NIVEL DE INFLUENCIA
2	Medio
2	Medio
2	MEDIO

Tabla 17: INNOVACIÓN

FACTOR	ADAPTACIÓN DE LA HERRAMIENTA		GRADO DE IDENTIFICACION DE NECESIDADES DE MEJORA		NIVEL DE REFLEXION SOBRE LA UTILIDAD DE LA HERRAMIENTA	
	PUNTAJE	x 50%	PUNTAJE	X25%	PUNTAJE	X25%
ENTREVISTADO						
ENTREV 1	1	0.5	0	0	2	0.5
ENTREV 2	1	0.5	0	0	2	0.5
TOTAL PROGRAMA		0.50		0.00		0.50

TODOS LOS FACTORES EFECTIVOS	
PUNTAJE AL 100%	NIVEL DE INFLUENCIA
1	Bajo
1	Bajo
1.00	BAJO

4.3 CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

4.3.1 Hipótesis general

1. Planteo de Hipótesis

Ho. Las herramientas gerenciales no contribuyen en la gestión de programas sociales

Ha. Las herramientas gerenciales contribuyen en la gestión de los programas sociales.

2. Criterio teórico para contraste de hipótesis

La contrastación de hipótesis se realizó mediante el Criterio del Valor $p = 0.05$. Si en la colecta y procesamiento de los datos se halla un Valor $p \geq 0.05$, se aceptara la hipótesis nula (H_0). Pero si en la colecta y procesamiento de los datos se halla un Valor $p < 0.05$, se aceptara la hipótesis alternativa (H_a).

3. Método estadístico para contraste de hipótesis.

Se determinó la correlación conjunta, de las variables Herramientas Gerenciales y Gestión de Programas Sociales. Se halló una correlación conjunta de 0.971; y un Valor $p = 0.014$.

Cuadro N°5_ Valor p

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación	Valor p
1.	,971 ^a	,943	,904	,13764	,014

Realizado el Análisis de Varianza de la regresión se halló un valor significativo ($p < 0.014$).

Cuadro N°6**ANOVA^b**

Modelo	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1 Regresión	,933	2	,467	24,627	,014 ^a
Residual	,057	3	,019		
Total	,990	5			

a. Variables predictoras: (Constante), HERRAMIENTA_GERENCIAL_PELA, PJHERRAMIENTA_GERENCIAL, HERRAMIENTA_GERENCIAL_BSC

b. Variable dependiente: GESTION_PROYECTOS

Con la Distribución Beta, podemos afirmar que la Herramienta gerencial PROJOVEN, ha contribuido en un 93.9% a la gestión de los programas sociales; el PELÁ, en un 50%, y el BSC, casi nada porque no se implementó.

Cuadro N°7. Correlación parcial

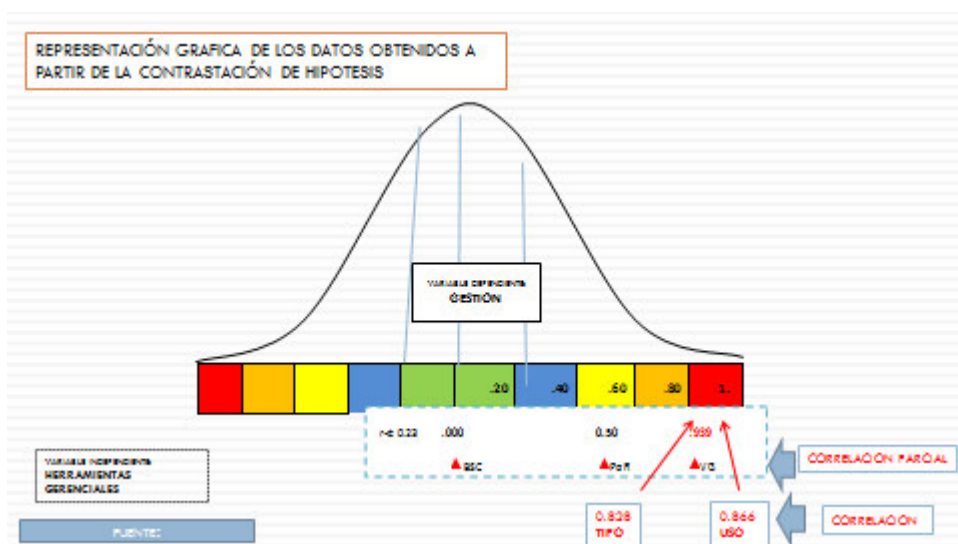
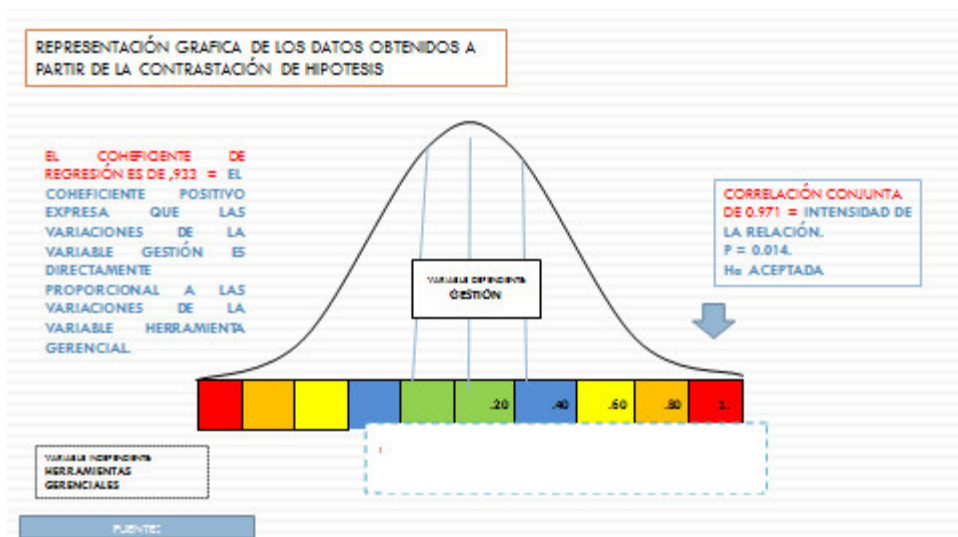
Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes tipificados	Valor p	Correlación Parcial
		B	Error típ.	Beta		
1	(Constante)	-2,005	1,149			
	PJHERRAMIENTA_GERENCIAL	,539	,090	,867	,030	,939
	HERRAMIENTA_GERENCIAL_PELA	,888 .000	,497 .000	,258 .000	,296 .000	,500 .000
	HERRAMIENTA_GERENCIAL_BSC					

4. Interpretación

Como el Valor $p = 0.014 < 0.05$, se acepta H_a , es decir, las herramientas gerenciales contribuyen en la gestión de los programas sociales.

Grafico N° 16

HERRAMIENTAS GERENCIALES Y GESTION DE PROYECTOS SOCIALES



Hipótesis específica 1

1. Planteo de Hipótesis

Ho: Las herramientas gerenciales, según el Tipo, no contribuyen en la gestión de programas sociales

Ha: Las herramientas gerenciales, según el Tipo, contribuyen en la gestión de programas sociales

2. Criterio teórico para contraste de hipótesis

La contrastación de hipótesis se realizó mediante el Criterio del Valor $p = 0.05$. Si en la colecta y procesamiento de los datos se halla un Valor $p \geq 0.05$, se aceptara la hipótesis nula (Ho). Pero si en la colecta y procesamiento de los datos se halla un Valor $p < 0.05$, se aceptara la hipótesis alternativa (Ha).

3. Método estadístico para contraste de hipótesis

Se determinó la correlación parcial de spearman, de la dimensión Tipo de Herramienta Gerencial y la Gestión de Programas Sociales. Se halló una correlación parcial de 0.828; y un Valor $p = 0.042$.

Cuadro N° 8. Correlación parcial para tipo de herramienta

			GESTION
Rho de Spearman	TIPO Herramienta	Coeficiente de correlación	,828'
		Sig. (bilateral)	,042
		N	6

4. Interpretación

Como el Valor $p = 0.042 < 0.05$, se acepta Ha, es decir, las herramientas gerenciales, según el Tipo, contribuyen en la gestión de programas sociales

Hipótesis específica 2

1. Planteo de Hipótesis

Ho: Las herramientas gerenciales, según el uso, no contribuyen en la gestión de programas sociales

Ha: Las herramientas gerenciales, según el uso, contribuyen en la gestión de programas sociales

2. Criterio teórico para contraste de hipótesis

La contrastación de hipótesis se realizó mediante el Criterio del Valor $p = 0.05$. Si en la colecta y procesamiento de los datos se halla un Valor $p \geq 0.05$, se aceptara la hipótesis nula (H_0). Pero si en la colecta y procesamiento de los datos se halla un Valor $p < 0.05$, se aceptara la hipótesis alternativa (H_a).

3. Método estadístico para contraste de hipótesis

Se determinó la correlación parcial de spearman, de la dimensión Uso de Herramienta Gerencial y la Gestión de Programas Sociales. Se halló una correlación parcial de 0.866; y un Valor $p = 0.026$.

Cuadro N° 9

			GESTION
Rho de Spearman	USO Herramienta	Coeficiente de correlación	,866*
		Sig. (bilateral)	,026
		N	6

4. Interpretación

Como el Valor $p = 0.026 < 0.05$, se acepta H_a , es decir, las herramientas gerenciales, según el uso, contribuyen en la gestión de programas sociales.

CAPITULO V. PROSPECTIVA

Tal como lo señala la cita presentada a continuación el inicio de la teoría sobre la prospectiva fue gestada en Francia y desarrollada para la toma de decisiones políticas.

“La prospectiva se nutre de historia y mientras que los hombres cambian de una época a otra, los problemas casi siempre son los mismos. Además, para entender sus objetivos, alcance y método, es útil acercarse a las grandes ideas que originaron esta práctica tan extendida hoy.

La prospectiva fue instituida a mediados de los cincuenta por el filósofo Gaston Berger, que la formalizó partiendo de una crítica a la decisión. Desde 1955 Berger se dedicó a forjar su argumentación para que el futuro se tomase en cuenta sistemáticamente en las decisiones de los hombres. Para ello esbozó un nuevo método que reconciliaba el saber y el poder, los fines y los medios, dando al político la posibilidad de convertir su visión del futuro en acciones y sus sueños en proyectos.

Un tiempo después, en 1958, especificó las modalidades de ese nuevo enfoque. Después de su muerte en 1960, su pensamiento fue perpetuado por un grupo de "militantes" que, desde el núcleo del medio político económico francés, se encargaron de difundir sus grandes principios y de aplicarlo a la preparación de la toma de grandes decisiones políticas” (Godet, M .2009).

El mismo Godet señala que un análisis estructural de sistemas complejos tiene dos objetivos que se complementan: Lograr una representación exhaustiva del sistema que se estudia y, reducir la complejidad del sistema a sus variables esenciales. Pero hay todo un proceso a seguir para llegar a esas variables esenciales o claves pues estas son las que tienen una relación directa con el problema principal y además guardan un grado alto de intensidad con las demás variables. En esta investigación nos hemos

apoyado en el método "Matrice d'Impacts Croisés Multiplication" (MICMAC), para la obtención de las variables clave.

De este modo, la prospectiva a desarrollar, imagina los posibles cambios en la gestión social generando escenarios futuros al 2021 a través de los cuales se pretende aportar en la identificación de alternativas de medidas a desarrollar por los diferentes actores involucrados, desde el Estado y las instituciones gubernamentales, académicas, de la sociedad civil en aras de mejorar la gestión de los Programas sociales.

El problema que motiva la elaboración de la prospectiva es el mismo que se formula en la investigación doctoral y que se resume en términos prospectivos en las preguntas siguientes: ¿QUE VA A PASAR CON LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES?. ¿QUE ESTA CAMBIANDO EN LA GESTION DE LAS POLÍTICAS SOCIALES?.

Seguidamente se presenta la metodología seguida y las etapas principales identificación de variables, actores principales, análisis y escenarios futuros.

5.1 METODOLOGIA.

El proceso desarrollado para el presente ejercicio prospectivo ha supuesto el uso de diferentes técnicas para cada una de las etapas, las mismas que forman parte de la caja de herramientas propuestas para su elaboración.

De acuerdo con Masini & Medina (2000) los métodos prospectivos buscan dar respuestas a varias interrogantes fundamentales, las mismas que fueron trabajadas con especialistas en las áreas de interés a partir del método Delphi , el mismo que permitió la explicitación de las percepciones y opiniones de los expertos.

- ✓ ¿QUE ESTA CAMBIANDO EN LA GESTION DE LAS POLÍTICAS SOCIALES?.
Es una constatación de hechos y datos. Identifica las tendencias en juego.
- ✓ QUE COSAS PUEDEN CAMBIAR? Es una inferencia acerca de qué factores de cambio o drivers pueden influir sobre las tendencias en juego. Conlleva identificar los puntos de inflexión de las tendencias.
- ✓ QUE COSAS DEBEN CAMBIAR? Es la expresión de futuros deseables.
Pone en escena valores, creencias y preferencias.

- ✓ QUIEN PUEDE HACER LOS CAMBIOS? Es un análisis político del equilibrio del poder entre los actores sociales. Requiere comprender cuales son los actores innovadores, conservadores e indiferentes, sus motivos de alianza o conflicto.
- ✓ CUALES SON LAS POSIBLES IMPLICANCIAS DE ESTOS CAMBIOS? Es una inferencia de carácter sistémico sobre las relaciones entre las variables que componen un sistema y sobre la influencia que algunos actores clave ejercen sobre el mismo.

El método Delphi, el mismo que consiste en obtener un consenso basado en una discusión de expertos, a los cuales se les alcanzó un cuestionario en dos etapas: Para determinar la variables influyentes y luego para establecer consensos en el establecimiento de escenarios futuros.

El perfil de los expertos consultados fue el siguiente:

❖ Ex director de PROJOVEN - Docente Universidad del Pacífico - Consultor.
❖ Gerente de Programas sociales de la contraloría.
❖ Gerente de Proceso de la contraloría
❖ Gerente público. Director de descentralización
❖ Consultor
❖ Coordinadora del programa de formación y desarrollo de capacidades en gestión pública de ESAN
❖ Gestor público. Gerente de la Dirección de Descentralización. Ministerio de la Mujer.

5.2 ANALISIS

a) Identificación de variables

A continuación se presentan los pasos seguidos para la determinación de las variables clave. Siendo importante precisar que las variables identificadas por los expertos son múltiples y de diversa naturaleza (como por ejemplo: clientelismo político, corrupción, estabilidad económica etc.) en correspondencia a la complejidad de un horizonte futuro y por consiguiente incluyen y rebasan las variables planteadas en la investigación.

para lo cual se hizo uso de la técnica MICMAC (Método Matrice d'Impacts Croisés Multiplication) el mismo que permite establecer las variables influyentes o motrices y dependiente como centrales en el sistema de análisis desde la perspectiva estructural.

La identificación de variables⁷⁹ es trabajada en una matriz de doble entrada que asociada la relación entre cada una de ellas respondiendo a su nivel de influencia asignando la valoración del 0 al 4 si su nivel de influencia es nulo, débil, medio o potencial.

A partir de ello es posible contar con elementos para un análisis que si bien es subjetivo ubica a los participantes en el punto de inicio para su discusión.

1. Definición de las variables que influyen en el sistema estudiado, a partir de la respuesta de los expertos.
2. Evaluación de la intensidad de las relaciones entre las variables seleccionadas.
3. Determinación de la matriz de relaciones directas.

Las variables identificadas son las siguientes:

1. evaluación (Evaluac.)
2. generación del empleo (genr.emple)

⁷⁹ Ver en anexo la definición de las variables.

3. recurso humano calificado (RH.calfc)
4. Aprendizaje institucional (apren,inst)
5. Articulación de programas (artc.d. PS)
6. Asignación presupuestaria (asig.pres)
7. Calidad de la inversión pública (calid. InP)
8. Calidad del producto / servicio (cal.prod-s)
9. Capacidades para la gestión (capac.gest)
10. Clientelismo político (clien.polt)
11. Concertación política (concer.pol)
12. Control programático de resultados (ctr prog.R)
13. Corrupción (corrupción)
14. Eficacia (eficac)
15. Estabilidad económica (estb.econm)
16. Focalización (focalizac)
17. Gestión (gestt)
18. Intereses económicos (Inter.econ)
19. Intersectorialidad (intersecto)
20. Liderazgo (liderazg)
21. Lineamientos de política (lineam.pol)
22. Medición de impacto (medc.impac)
23. Mejora en la calidad de vida (mejor.CV)
24. Normatividad (normativid)
25. Objetivos estratégicos (obj.estrat)
26. Papel del gobierno (papl.gober)
27. Participación ciudadana (parti.ciud)
28. Política de los organismos de cooperación (Pol. OrCoo)
29. Política económica (polt.econm)
30. Proceso de descentralización (proc.Desct)
31. Rendición de cuentas (rend.ctas)
32. Roles en los diferentes niveles del Estado (roles)
33. Transversalidad en las estrategias. (transv est)
34. Uso de instrumentos o herramientas para la gestión (uso Ins-Hr)
35. Voluntad política del estado (vol polt E)

Determinación de la matriz de relaciones directas.

A partir de la evaluación de la relación entre las variables tal como está establecido en el punto anterior se crea una Matriz que se denomina de Influencias Directas (MID), en la cual se puede apreciar su potencial de influencia o dependencia.

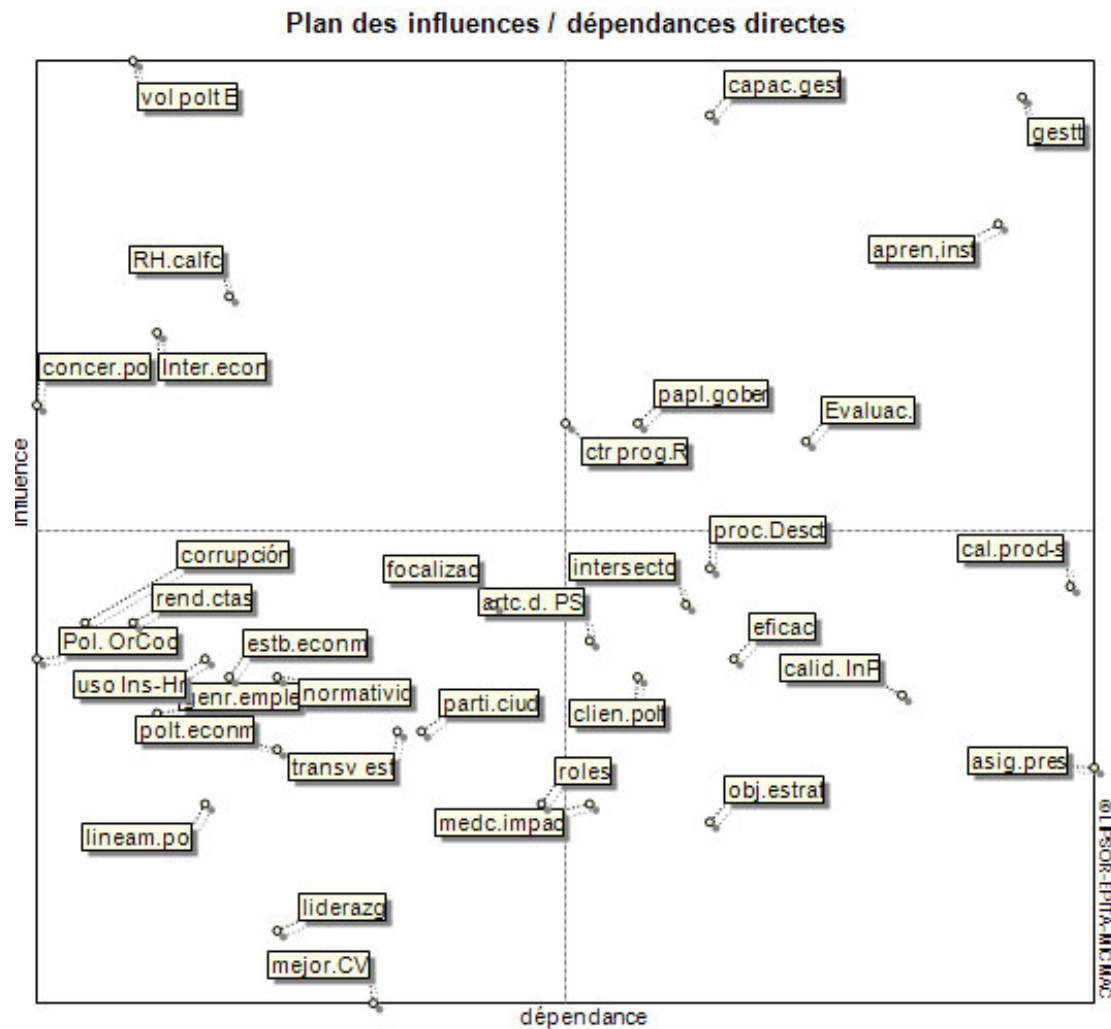
Esta tabla proporciona información sobre los montos de la fila y columna de la matriz MID.

Tabla N° 18. Relación de Variables

N°	VARIABLE	TOTAL DE LINEAS	TOTAL DE COLUMNAS
1	evaluación	36	41
2	generación del empleo	21	14
3	recurso humano calificado	44	17
4	aprendizaje institucional	48	49
5	articulación de programas	25	32
6	asignación presupuestaria	18	53
7	calidad de la inversión pública	22	45
8	calidad del producto / servicio	28	52
9	capacidades para la gestión	54	37
10	clientelismo político	23	34
11	concertación política	38	9
12	control programático de resultados	37	31
13	corrupción	26	11
14	eficacia	24	38
15	estabilidad económica	23	17
16	Focalización	27	28
17	gestión	55	50

N°	VARIABLE	TOTAL DE LINEAS	TOTAL DE COLUMNAS
18	intereses económicos	42	14
19	intersectorialidad	27	36
20	liderazgo	9	19
21	lineamientos de política	16	16
22	medición de impacto	16	32
23	mejora en la calidad de vida	5	23
24	normatividad	23	19
25	objetivos estratégicos	15	37
26	papel del gobierno	37	34
27	participación ciudadana	20	25
28	Política de los organismos de cooperación	24	9
29	política económica	19	19
30	proceso de descentralización	29	37
31	rendición de cuentas	26	13
32	roles en los diferentes niveles del Estado	16	30
33	transversalidad en las estrategias.	20	24
34	uso de instrumentos o herramientas para la gestión	24	16
35	voluntad política del estado	57	13
	Totaux	974	974

En la siguiente representación se puede observar gráficamente como las variables se agrupan en torno a la combinación de propiedades de alta o baja influencia y alta o baja dependencia. Gráfico N° 12. Plan de influencia y dependencia.



Alta influencia / baja dependencia

En un primer orden podríamos considerar estas variables por su alta influencia y baja dependencia. Es decir son aquellas que tienen la propiedad de influir más en las demás dependiendo menos de las demás. También son llamadas variables motrices. Estas son:

- ❖ Voluntad política del estado
- ❖ Recurso humano calificado
- ❖ Concertación política
- ❖ Intereses económicos

Se puede observar que estas variables tienen mucha relación con las altas esferas del gobierno, por lo tanto deberán estar en la agenda política de los gobiernos de turno, así como de los principales grupos políticos

Alta influencia / alta dependencia

En un segundo orden podemos considerar estas otras variables con un alto grado de influencia pero que tienen un cierto lastre en la medida que dependen de otras decisiones o circunstancias, también son llamadas variables de enlace. Estas son:

- ❖ Capacidades para la gestión
- ❖ Gestión
- ❖ Aprendizaje institucional
- ❖ Papel del gobierno
- ❖ Evaluación
- ❖ Control Programático de resultados

Estas variables de enlace pueden ser gestionadas en el plano intermedio, pues pueden ser gestionadas desde el plano de las diferentes instituciones del estado.

5.3 IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES

Una vez realizado el análisis estructural anterior sobre el cual se determinaron las variables principales corresponde la identificación de los actores que inciden en estas y que por tanto incluyen en los objetivos esperados.

La identificación de actores permite a su vez determinar su posición en cuanto al grado de motricidad o influencia y el papel que juega en la toma de decisiones. Su influencia está dada también por la posibilidad de establecer alianzas y acciones de carácter estratégico.

- ❖ Gobierno central
- ❖ Gobierno local
- ❖ Presidencia,
- ❖ PCM
- ❖ Congreso
- ❖ Ministros
- ❖ Presidentes regionales
- ❖ Gestores a nivel directivo

- ❖ Gestores a nivel operativo
- ❖ Instituciones estatales
- ❖ Autoridades políticas
- ❖ Universidades
- ❖ Empresa privada
- ❖ Autoridades regionales
- ❖ Contraloría.
- ❖ Sociedad civil
- ❖ Organismos de cooperación

La identificación de los actores se sustenta en las respuestas emitidas por los expertos.

5.4 EL ESCENARIO ACTUAL Y EL ESCENARIO FUTURO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ESPECIALISTAS.

Los escenarios posibles se describen considerando

Futuros posibles (Fp) = T + E + P, donde

T= Tendencias e inercia histórica. Descrita a partir de las respuestas a la pregunta sobre LO QUE ESTA CAMBIANDO en la actualidad.

E= Eventos o acontecimientos inesperados. Descrita a partir de las respuestas a la pregunta sobre LO QUE PUEDE CAMBIAR.

P= Propósitos u objetivos individuales y/o colectivos de los actores sociales. Descrita a partir de las respuestas a la pregunta sobre LO QUE DEBE CAMBIAR.

La tabla siguiente presenta una condensación de las respuestas principales a las interrogantes sobre lo que está cambiando y lo que puede y debe cambiar. Esto será la base para la construcción del escenario futuro posible.

Tabla 19: Lo que está cambiando / lo que puede cambiar / lo que debe cambiar.

DIMENSIONES	LO QUE ESTA CAMBIANDO	LO QUE PUEDE CAMBIAR	LO QUE DEBE CAMBIAR
GOBIERNO	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de la pobreza a partir de la generación de empleo. - Asignación de roles y competencias, en el marco del proceso de descentralización, en los diferentes niveles de gobierno para una gestión más eficaz y eficiente. - Búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en la inversión. - Instalación progresiva del PpR bajo la dirección del MEF. - Establecimiento de la política de inclusión social pero sin cambios sustanciales en la manera de operar del estado. - Sin ente rector que pueda articular las políticas sociales (el MIDIS ha sido creado by default), por consiguiente no hay un liderazgo para su conducción. 	<ul style="list-style-type: none"> - La Voluntad y decisión política para asumir la dirección de las políticas sociales considerando no sólo la lucha contra la pobreza sino el acceso a oportunidades.. - La incorporación en el Plan del bicentenario al 2021, los lineamientos de políticas en términos sociales. - Concebir la política más allá de la lucha contra la pobreza. Mirar acceso de oportunidades, ensanchamiento de la clase media. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los cambios deber darse en cada uno de los actores desarrollando sus competencias para cumplir con el rol asignado. -En el plano estratégico todos los programas sociales debieran adoptar la gestión por resultados.

	<ul style="list-style-type: none"> - Avances en la alineación de resultados a las estructuras bajo la dirección del Estado. - Se presenta un cambio paulatino hacia un mayor énfasis en los resultados (productos, objetivos), por encima de la atención prioritaria a las actividades. - Uso de nuevas herramientas del sector privado en el sector social. - Mayor énfasis en el planeamiento, el monitoreo y la evaluación estableciendo líneas de base inicial. - Uso de instrumento de planeamiento como los planes estratégicos y operativos pero que dadas las características del Estado no son la hoja de ruta necesaria. - Necesidad de focalizar mejor las intervenciones así como de hacer uso de las herramientas y los instrumentos necesarios para la consecución y medición de los resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se requiere un balance de la gestión para establecer la dirección correcta. - Enfatizar la concertación política para lograr acuerdos. - Abandonar el enfoque funcional, por una cultura de gestión basada en resultados. - La gestión bajo un enfoque más efectivo, eficiente, eficaz. Arriesgar por una nueva forma de gestionar. - Establecer mecanismos de gestión que articulen los diferentes niveles de gobierno con los sectores correspondientes, superando las dificultades que se presentan. - Uso de nuevas herramientas incluyendo las tecnologías de información y comunicación. - Mejorar la arquitectura de asignación de recursos y la rendición de cuentas. - Establecer objetivos, metodologías y estrategias que se conserven desde el nivel nacional hasta el local. 	<ul style="list-style-type: none"> - Determinar que bienes públicos costo - efectivos deben brindarse a la población en función a las demandas. - En el nivel operativo es necesario desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación de impacto. - Mayor énfasis en la identificación de los beneficiarios así como en la definición y delimitación del beneficio.
LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS	<ul style="list-style-type: none"> - Los programas son de carácter compensatorio, asistencialistas con fuerte injerencia política. - Cambios en la concepción de los programas. - Ligera tendencia a asociar los programas sociales a programas de elevación de la competitividad. 	<ul style="list-style-type: none"> - El establecimiento de mecanismos de entrada, de graduación de la población a las cuales se dirigen. - La fusión de los programas. - Mejora en los sistemas de información. 	<ul style="list-style-type: none"> - El carácter mismo del programa que si bien da asistencia esta debe procurar el empoderamiento. - Transito de un tipo de programa a otro, graduación.

<p style="text-align: center;">ORIENTACIONES DE POLÍTICA Y NORMATIVIDAD</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Los programas tienen una arquitectura dura para operar, no basta con las orientaciones. - Lo que no ha cambiado es el accountability. - Se asignan responsabilidades para la gestión de recursos pero no hay un control programático de resultado. - Mecanismos para reportar información más ordenados, mucho y están en la web. 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación estandarizada de beneficiarios. - Base de beneficiarios y de proveedores de los programas. - El enfoque de resultados debería ser una política de Estado. -Cambios en la asignación presupuestaria, y uso de PpR - Nuevas orientaciones sobre la base de la realidad de las instituciones, sectores y gobiernos locales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de las demandas para ver establecer cuales les corresponde al Estado. - Establecer criterios uniformes transversales que permitan a los gestores de programas específicos mediciones bajo una mirada Estatal corporativa y no con criterios dispersos. - Desaparecer unidades independientes, - Uso de recursos orientados a resultados. - Normatividad para institucionalizar el uso de nuevas herramientas gerenciales como el Cuadro de Mando Integral, las herramientas de calidad, etc. - Todos los programas deben ser promotores, no habilitadores. Promover oportunidades. - Auditorios y procesos de control interno orientados a superar las debilidades a partir de recomendaciones específicas.
<p style="text-align: center;">Sectores</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sectores públicos con orientación a resultados, pero con dificultades principalmente por la relación de los proyectos con la estructura administrativa. 		
<p style="text-align: center;">Sociedad civil</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hay voluntad de participación de la población. Mecanismos de participación como los presupuestos participativos no funcionan por un problema de ciudadanía para participar conscientemente. 		<p>Rol de las universidades en la formación del servicio civil para que sean agentes de cambio en la reforma del estado.</p>

PROCESOS LOCALES	<ul style="list-style-type: none"> - El proceso de construcción de gestión descentralizada. -Proyectos de inversión pública con orientación de gestión por resultados. - Hay intentos trancos de descentralización. 	<ul style="list-style-type: none"> - Replanteamiento del proceso de regionalización y claridad del rol del gobierno regional. - Capacidades en los gobiernos locales y regionales para gestionar la política social. -Proceso de articulación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. - Planes de desarrollo local concertado y Presupuestos Participativos alineados a la lógica de prestación de servicio hacia la población como beneficiario final. - Mayor claridad en las metas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión descentralizada. - La forma en la que se organizan los procesos y la asignación de los recursos.
Organismos de cooperación		<ul style="list-style-type: none"> - Cambios con el apoyo de las entidades de cooperación. 	

Planteamiento del escenario futuro relacionado con la gestión de programas sociales y el uso de herramientas gerenciales

La voluntad y decisión política del gobierno para asumir la dirección de las políticas sociales habrá considerado no solo la lucha contra la pobreza sino el acceso a oportunidades de empleo y ensanchamiento de clase media.

Los gobiernos mantienen una línea de concertación con los actores políticos y sociales, habiéndolo incorporado como lineamientos de política social al plan del bicentenario al 2021.

Los gobiernos regionales y locales tendrán mayor claridad en sus roles y competencias para una gestión más eficaz y eficiente, habiéndose encaminado el proceso de descentralización. Sin embargo, aún perdurarán las dificultades de coordinación en los frondosos e intrincados niveles organizativos del estado.

El gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales han establecido sus programas de inversión a partir un balance de su gestión de los 10 últimos años y la determinación de los programas costo – efectivos más pertinentes.

La gestión de los programas y proyectos sociales ya no se desarrolla bajo un enfoque funcional y de actividades; sino por una cultura de gestión basada en resultados. Ello permite el monitoreo y la medición de resultados en todos sus niveles y la tecnificación de los procesos a partir de la articulación de herramientas gerenciales y sociales.

Los programas son de carácter habilitador y de desarrollo de capacidades principalmente, llegan de forma más precisa a la población objetivo reduciendo significativamente las filtraciones, haciendo uso de mecanismos de graduación y transito de un programa a otro.

Los programas sociales han sido fusionados y racionalizados en función a las demandas y necesidades, habiéndose creado mecanismos de control para evitar el clientelismo político.

Los sistemas de información y comunicación tienen un mayor nivel tecnológico y permiten una identificación estandarizada de los beneficiarios, así como de los proveedores para un mayor control de su participación.

La rendición de cuentas es una política que se sustenta en la transparencia y la publicación de resultados, así como en los mecanismos de control y auditoria. La retroalimentación a partir de la participación de la población y las organizaciones de la sociedad civil es un insumo para la mejora y el fortalecimiento institucional.

Las universidades en coordinación con el organismos público correspondiente han desarrollado programas para el desarrollo de competencias gerenciales dirigido a los servidores públicos para la gestión de programas sociales. Estos han logrado articular contenidos de las ciencias administrativas como de las ciencias sociales contemplando los objetivos y prioridades de la gestión social.

Los Organismos de Cooperación han transitado de “donantes” de intervenciones específicas, a “socios” que apoyan y están alineadas las diferentes políticas sociales.

CONCLUSIONES

- 1- Es posible concluir que las variables herramientas gerenciales y gestión de programas sociales se encuentran adecuadamente representadas y correlacionadas entre sí. Ello se evidencia en el coeficiente de correlación múltiple de ,971; con una alta intensidad en la relación por su cercanía al valor .
- 2- Hay una alta contribución de las HG en la gestión de programas. Las diferentes dimensiones de las variables (uso, la utilidad, la innovación, aprendizaje) expresan diferencias por programa pero en conjunto significan un aporte y contribución a la gestión de los mismos.
- 3- Los resultados presentan diferencias de acuerdo al tipo de herramienta utilizada como el Valor Ganado, el Presupuesto por Resultados y el Balance Scorecard, sin embargo la correlación establecida por cada una de ellas establece un nivel de significancia en su contribución al logro de los objetivos de cada programa social. Debe destacarse que la de mayor importancia es la Herramienta gerencial Valor Ganado seguida por Presupuesto por Resultados.
- 4- De acuerdo al uso de las herramientas gerenciales correspondiente a su nivel de aplicación en el programa los resultados indican una contribución en términos de su utilidad para producir información para la toma de decisiones, la generación de espacios de análisis y reflexión de la información, la mejora de las destrezas profesionales y niveles de reflexión que trajo consigo. Es decir, se dio una contribución a la gestión de los programas.
- 5- Los niveles de dificultad técnica, en la aplicación de las herramientas gerenciales, se ven incrementados por la falta de competencias técnicas y de gestión de procesos; así como de normatividad operativa que respalde su

uso y orientación en la gestión. Las dificultades para sistematizar procesos se convierten en impedimentos centrales para el aprendizaje institucional. Por ello es importante la sistematización de los procesos y dificultades o limitaciones.

- 6- A nivel de aprendizaje institucional, se tiene principalmente limitaciones de orden estratégico en la medida que no se contemplan ni enfatizan procesos orientados a la gestión del conocimiento en las instituciones públicas.
- 7- Las herramientas aplicadas en la gestión interna de los programas PROJOVEN y PROSAAMER (a nivel de capacitación) son iniciativas de los gestores involucrados y tienen la limitación de no haber sido trabajadas enfatizando el desarrollo de competencias y el aprendizaje organizacional.
- 8- En el plano de la gestión estratégica y de la gestión operativa, se enfatiza herramientas dirigidas a la planificación y el control como son el PpR, la planificación estratégica (herramienta inicialmente elaborada para la gestión pública pero desarrollada por las administración) y el marco lógico incorporada por los organismos de cooperación adaptada de la administración de empresas). Encontrándose también presentes en la normatividad y en el diseño herramientas provenientes de disciplinas sociales como son la línea de base, el monitoreo y las herramientas de evaluación.

RECOMENDACIONES

- 1- Las orientaciones normativas deben plantearse en el marco de una estrategia global que contemple de manera prioritaria aspectos referidos a la gestión operativa dentro de la cual se sustentan el uso de herramientas gerenciales y sociales requeridas para tal fin.
- 2- Siendo el Presupuesto por Resultados una herramienta considerada, tanto por gestores como por expertos, como de vital importancia para promover el desarrollo de una cultura de gestión por resultados, dejando de lado la tradicional cultura de gestión por actividades, se sugiere contemplar su inclusión como tema central en las actividades formativas de diplomados y maestrías con la finalidad de reforzar los criterios de medición de resultados en las acciones de carácter social.
- 3- A partir de la experiencia en la implementación de las herramientas gerenciales en programas sociales se requiere sistematizar, investigar y socializar de manera que se genere un aprendizaje no sólo institucional sino a nivel de la producción de conocimiento de las disciplinas sociales y administrativas.
- 4- Los espacios de reflexión, de análisis y los mecanismos de socialización son centrales y podrían establecerse de manera explícita en los planes institucionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Actividades prioritarias a favor de la Infancia y Presupuesto participativo. (2007). *Mesa de concertación para la Lucha contra la pobreza*, 1.

Amat, J. (2008). *Modelo integrativo del control de gestión*. Madrid: Departamento de Publicaciones del IE, María de Molina 13, 28006 .

Béjar, (2007). Justicia Social, Política social. Tercera edición. Editorial Visual Press SAC. Lima.

Bresser –Pereira, Luis (2001). Reforma de la nueva gestión pública: Ahora en la agenda de América latina. *International Journal of Political Studies*, N° 3 septiembre 2001: 143- 166. Trabajo presentado para la conferencia organizada por Hellmutt Wolman, “Evaluando la nueva gestión pública en el mundo”, Río de Janeiro.

CEPAL. (1998). Gestión de Programas sociales en América Latina. Serie Políticas sociales 25. Volumen I. Santiago de Chile.

Chavarría, Andrés, “Enfoques Gerenciales” Recuperado en Octubre 2010, de <http://www.pensamientoempresariales.com>

Córdova, F. EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS: UN INSTRUMENTO INNOVATIVO DE GESTIÓN PÚBLICA. En revista presupuesto, gasto y contabilidad. Un enfoque para resultados. Instituto para el desarrollo técnico de las haciendas públicas. Revista trimestral setiembre 2009.

Cortázar Velarde, JC. (2004) Strategic Management and look Implementation of Social Programs, Washington DC

CLAD (2010). Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI. Santo Domingo, República Dominicana.

CLAD (1998). La Nueva Gestión Pública. Documento aprobado por el concejo científico.

CLAD: Taxonomía en gestión para resultados y monitoreo y evaluación. (s.f.). Obtenido de http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html

Contreras, J. (2007). *SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN BASADO EN LA TÉCNICA DEL VALOR GANADO: PRESENTACIÓN DE UN NUEVO ESTIMADOR DE TIEMPO DE TÉRMINO DE PROYECTOS EN EJECUCIÓN.*

De Alcazar, Baena. Del Estado de bienestar al ocaso de la Nueva gestión Pública. La administración pública post moderna.

Dirección General del Presupuesto Público. De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú. Documento de Trabajo. Diciembre de 2010

Echevarría, Koldo y Mendoza, Xavier (1999). La Especificidad de la Gestión Pública: El concepto del management Público. En: De burocratas a Gerentes. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Centro Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

Fantova, Fernando (2006) "La gestión del cambio en nuestras organizaciones" (en línea). Recuperado el 17 de septiembre de, [http // HYPERLINK "http://www.fantova.net"](http://www.fantova.net)

Fantova, Fernando (2005). "Nuevos modelos en gestión social: calidad y excelencia en Las organizaciones sociales" Recuperado en Agosto 2010, de [HYPERLINK http://www.actualidadeconomica-peru.com/antiores/ae_2004/mayo/politicas_1.pdf](http://www.actualidadeconomica-peru.com/antiores/ae_2004/mayo/politicas_1.pdf)

http://www.actualidadeconomica-peru.com/antiores/ae_2004/mayo/politicas_1.pdf

Fernández, C. (2010). *DISEÑO DE UN SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN PARA EL PROGRAMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE TRANSPORTES.* Santiago de Chile.

Fleury, Sonia. (1999) Políticas Sociales y Ciudadanía, En: Instituto Interamericano para El desarrollo social (INDES). Curso de Diseño y gerencia de políticas y programas sociales.

Fleury, Sonia (2000). Políticas sociales y ciudadanía. En: diseño y gerencia de políticas Y programas sociales. INDES. Washington.

Francke, Pedro (2004) Las políticas sociales y la descentralización. Documento en línea.

- GRADE Grupo de Análisis para el Desarrollo Investigación, políticas y desarrollo en el Perú (2007). Lima: Grade, 2007. -- 668 p.
- Grindle, Mirelle (1984). El implementador: restricciones políticas sobre el desarrollo rural en México. En: Kliksberg, B. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Instituto nacional de administración pública. España.
- Guadarrama, Gloria (2003). Gerencia pública y política social en América latina. En: Economía sociedad y territorio. Vol. 4- El colegio Mexiquense, A, C México
- Guerrero, G., & Hernández, C. (2000). The balanced scorecard: un sistema de control estratégico para la gestión pública. *Innovar: revista de ciencias administrativas y sociales No. 15*.
- Hardee, Feranil and others (2004). The circle of politics: Framework for analysis Components of Family Planning, Reproductive Health, Maternal Health Policy and HIV / AIDS. POLICY Working Paper No. 11.
- Harmond, Michael & Mayer, Richard (1999). Teoría de la Organización para la Administración Pública, I Edición., México
- Hellriegel, Jackson, Slocum. Administración: un enfoque basado en competencias. Thomson learnig S.A. México.
- Hill, CW & Gareth, J (1996) Administración estratégica, "un enfoque integrado" III Edición. Bogotá
- Horton, Dupleich (2001) Evaluación del Desarrollo De capacidades en la gestión Agrícola.
- Horton, L. Dupleish, A. Anderson, R. Mackay, Como Planificar Implementar y evaluar desarrollo de capacidades, Febrero 2004
- INEI. (s.f.). *Encuesta: INEI*. Obtenido de sitio web de INEI: http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/encuesta_INEI_PPR.pdf
- Jurado, Joel. (2004). Material para el curso de Fundamentos de la Gerencia social. PUCP. Perú.
- Kast, F & Rosenzweis, J. (1988) Administración en las Organizaciones: Enfoque de Sistemas y de Contingencias. 4ta Edición, Mc Graw Hill, México.
- Kliksberg, Bernardo (2001), ¿Cómo Reformar el Estado para enfrentar los desafíos del 2000?, Washington D.C.
- Kliksberg, Bernardo. (1997). Hacia una Gerencia social Eficiente. En: Revista de Administración Pública Uruguay. INDES.

- Kudó, I., Luque, J., Sánchez Lanning, C., Vera Tudela, D., & Arias, O. (2010). *Descentralización y Presupuesto por Resultados en Educación. Balance de la última década.*
- La Mesa interinstitucional del CNE - comisión del PPELA, i. p.-A.-U. (s.f.). *HOJA INFORMATIVA N° 1: ¿Qué es el PELA?: Propuesta Ciudadana*. Obtenido de http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/HI1_PELA.pdf
- Levy-leboyer, Claude. (1997). *Gestión de las competencias*. Bogotá. Ediciones Gestión 2000.
- Licha, Isabel (1999). El enfoque de gerencia social. Doc. en línea: <http://decon.edu.uy/100jovenes/materiales/sgNC-14.pdf>
- Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de EBR. Gestión del programa durante el año 2009. (s.f.). *Reporte del Balance concertado de la gestión del Programa Presupuestal Estratégico*, 13.
- Machicao. Enfoque de metodología goal- HYPERLINK [http://www.academia.edu/200564/Enfoque Metodologia GOAL C](http://www.academia.edu/200564/Enfoque_Metodologia_GOAL_C)
[http://www.academia.edu/200564/enfoque metodologia goal c](http://www.academia.edu/200564/enfoque_metodologia_goal_c)
- Maigón T. (1992) Las políticas sociales: discusión teórica, conceptual y metodológica. Organización Panamericana de la Salud. Centro de documentación e información Programa de desarrollo de políticas en salud. Series informes técnicos # 4. Washington DC.
- Marín, R. (2010). *DESARROLLO DE UNA HERRAMIENTA DE SOPORTE PARA EL CUADRO DE MANDO INTEGRAL*. Pontificia Universidad Católica del Perú
- Martínez, Luis. *Gestión del conocimiento: un modelo contrastado*. Facultat Economía. Universitat de Valencia.
- Medellín, Pedro (2004) La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. División de desarrollo social, Chile
- MEF. (2 de Julio de 2007). "Directiva para la Programación y Formulación del Presupuesto de los Programas Estratégicos en el marco del Presupuesto por Resultados". *RESOLUCION DIRECTORAL N° 027-2007-EF-76.01*.
- MEF. (2008). *Presupuesto por Resultados: MEF*. Obtenido de sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas: [http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_01117. Roger Salhuana.pdf](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_01117._Roger_Salhuana.pdf)
- MEF. (Enero de 2009). *Dirección nacional de presupuesto público*. Obtenido de [http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentac/generales/Boletin PpR Diciembre 2008.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentac/generales/Boletin_PpR_Diciembre_2008.pdf)

- MEF. (2010). *Dirección General del Presupuesto Público*. Obtenido de http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/rpte_progreso_iniciados2008.pdf
- MEF. (2010). Dirección General del Presupuesto Público de las Instituciones al Ciudadano. En *La reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú*.
- MEF. (s.f.). *PrR. Cartilla Informativa*. Obtenido de sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas: http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/ppr_y_pe.pdf.
- MEF. (s.f.). *Seguimiento en el Presupuesto por Resultados*. Obtenido de http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3354&Itemid=101531&lang=es
- MEF: *¿Qué es Presupuesto por Resultados (PpR)?* . (s.f.). Obtenido de http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2122&Itemid=101162&lang=es
- Meléndez, G. (2011). la gestión del acompañamiento pedagógico: el caso del programa estratégico "logros de aprendizaje al finalizar el iii ciclo de educación básica regular (pela)" en la región callao-ugel ventanilla. Pontificia Universidad Católica del Perú
- Mokate, K., & Saavedra, J. J. (2005). Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales. *INSTITUTO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO SOCIAL. WASHINGTON, DC.*, 18.
- Molina, Carlos Gerardo. (2002). *Modalidades y cambios recientes en la entrega de los servicios sociales* En: Instituto Interamericano para el desarrollo social (INDES). Curso de Diseño y gerencia de políticas y programas sociales. Módulo 4. Tendencias en las reformas sociales de los sectores sociales.
- Molina, Carlos (2003). *La entrega de los servicios sociales: modalidades y cambios recientes en América Latina*. En: INDES. Materiales para el curso de diseño y gerencia de Políticas y Programas Sociales.
- Morales, María (2012). *Los Estudios organizacionales: un complemento para el estudio de la gestión social*. En: Revista AD –miniter, Universidad EAFIT N° 21. Medellín.
- Naranjo Gil, D. (2010). El uso del cuadro de mando integral y del presupuesto en la gestión estratégica de los hospitales públicos. *Gaceta Sanitaria*, 24(3), 220-224.
- Orellano, E & Oslak. (1993) *El Análisis de la capacidad Institucional: aplicada a la metodología SADCI*. Buenos Aires. www.oscaroszlak.org.ar
- Ortegon, Edgar (2008). Guide to design and management of public policy. Bogotá. in: Science and Technology Series No. 168 Colombia. Organization Andres Bello, Colciencias, Institute of Latin American Studies.
- Ordoñez, Edgar (2008). *Guía de diseño y gestión de la Política Pública*. Universidad de

- Alcalá, Bogotá. Serie ciencia y tecnología N° 168. 1era. Edición.
- Ospina, Sonia (2002) *Construyendo Capacidad Institucional en América Latina*; El papel de la Educación como Herramienta como herramienta Modernizadora, Lisboa.
- Ospina, Sonia (1993) *Gestión, Política Pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública*. En: Gestión y Política Pública, vol. II, número 1, enero – junio.
- OPS. (1975). En : Maigon, Thais (2004). *Las políticas sociales: discusión teórica, conceptual y metodológica*. Organización Panamericana de la Salud. Serie informes técnicos #4. Centro de información y documentación. Washington
- Raczynski & Serrano (*Capital social y programas de superación de la pobreza*.
- Peluffo, Martha y Catalán, Beatriz (2002), Introducción a la Gestión del Conocimiento. CEPAL, serie Manuales N° 22
- Plan de superación de la pobreza. 2004-2006. Documento de trabajo.
- Ramírez, Álvaro. (2010) Innovación en la gestión pública y Open Government. Una Vieja Nueva idea. En Revista buen Gobierno. N° 9, julio diciembre.
- Ramos, C. (2003). *BASES PARA LA ELABORACIÓN DE UN SISTEMA DE MEDICIÓN DE DESEMPEÑO, EN LA ADMINISTRACIÓN DEL RECURSO HUMANO VOLUNTARIO EN ORGANIZACIONES CON FINES SOCIALES*.
- Repetto, Fabián (2004) Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América latina. BID, julio 2004, Serie Documentos de Trabajo I-52
- Saavedra: 2005). Administración estratégica: evolución y tendencias. Revista de Economía y administración N° 64.
- Sánchez, José (2006) Gestión Pública y Gobernance. L.D.G Manolo Trujillo Arriola, México.
- Sánchez, S, Sánchez, M, Sánchez Jorge (2014). Métodos Estadísticos. Aplicaciones Cuarta Vía. Separata. Lima- Perú.
- Senge, Peter, 1995. La Quinta Disciplina. La nueva función del líder. Ediciones Juan Granica. Barcelona.
- Simons, Alberto (2011). El Ser Humano. Ensayo de Antropología Cristológica. Fondo Editorial de la PUCP, 1era. Edición. Lima -Perú
- SIGMA. (s.f.). *Reporte consolidado de acompañamiento: SIGMA*. Obtenido de Sistema Integrado de Gestión y Monitoreo del Acompañamiento del PELA: <http://sigma.intimedia-ga.net/frontend.php/segReporteConsolidadoSeguimiento?symfony=fxrmqksm>

SIGMA. Sistema de Información y Gestión para la Mejora de los Aprendizajes. (2011).
Obtenido de <http://sigmaprod.intimedia-qa.net/frontend.php/publico/queessigma>

Subirats, J ,Konoepfel, P, Loure, C y Varonee, F (2008) Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Ariel, SA, 1ra. Edición. Barcelona, España

Sutcliffe, S., & Court, J. (January 2006). Tools for Designers of Public Policy in Developing Countries. Foreign Development Institute, 2 Countries.

Tanaka, M. (2011). Influencia del presupuesto por resultados en la Gestión Financiera Presupuestal del Ministerio de Salud. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Tapia, G. (2010). *APLICACIÓN DE LAS METODOLOGÍAS EN LAS EXTENSIONES DEL PMBOK PARA LA GESTIÓN DEL PROYECTO DE MIGRACIÓN DE TECNOLOGÍAS.*

Torres, Mario.1993 En Parodi, Carlos (2000). Perú 1960 – 2000: Políticas Económicas y Sociales en entornos cambiantes. Universidad del Pacífico. Primera edición, Lima

Ugarte, Mayra (s.f.). MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS.

Vásquez, Enrique (2009). Gerencia Estratégica de la inversión social. Universidad de Pacífico. Centro de Investigación, 1era edición. Perú

Zurbriggen, Cristina 2007, La “falacia tecnocrática y la reforma del Estado. A 10 años el informe del Banco Mundial. Artículo publicado en Revista Nueva Sociedad N° 210. Julio – Agosto.

ANEXOS

ANEXO I- Matriz de consistencia

PROBLEMA	OBJETIVO	HIPÓTESIS	VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES	TÉCNICAS
<p>GENERAL:</p> <p>¿De qué manera las herramientas gerenciales contribuyen en la gestión de programas sociales?</p>	<p>Determinar de qué manera las herramientas gerenciales contribuyen en la gestión de Programas sociales.</p>	<p>Las herramientas gerenciales contribuyen en la gestión de los programas sociales</p>	<p>Herramientas Gerenciales</p>	<p>Tipo de herramienta</p> <p>Uso de la herramienta gerencial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Valor Ganado • Balanced Scorecard • Presupuesto por resultados • Grado de aplicación 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista semi – estructurada. • Revisión Documental
<p>ESPECIFICOS :</p> <p>¿En qué medida las herramientas gerenciales, según el Tipo, contribuyen en la gestión de programas sociales?</p> <p>¿En qué medida En qué medida las herramientas gerenciales, según el uso, contribuyen en la gestión de programas sociales s?</p>	<p>1- Analizar la contribución de las herramientas gerenciales según el tipo en la gestión de programas sociales.</p> <p>2. Identificar en qué medida las herramientas gerenciales, según el uso, contribuyen en la gestión de programas sociales .</p>	<p>H1. Las herramientas gerenciales, según el tipo, contribuyen en la gestión de los programas sociales.</p>	<p>Gestión de programas sociales</p>	<p>Utilidad operativa y gerencial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Información producida. • Grado de contribución para la toma de decisiones. • Espacios de análisis de la información. • Incremento de destrezas para la aplicación de la herramienta. • Adaptación de la herramienta • dificultades identificadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista semi estructurada. • Revisión Documental • Encuesta

		<p>H2. Las herramientas gerenciales, según el uso, contribuyen en la gestión de programas sociales.</p>		<p>Aprendizaje</p> <p>Innovación</p>	<ul style="list-style-type: none">•• Grado de identificación de las necesidades de mejora en la aplicación de las herramientas.• Nivel de reflexión sobre la experiencia	
--	--	--	--	--------------------------------------	--	--

Anexo II. FUNCIONES POR CARGOS DEL PROGRAMA. PROJOVEN

Dirección ejecutiva.

- a) Representar al programa antes los Organismos no- financieros, financiero, de cooperación nacional e internacional en aspectos técnicos, administrativos y financieros.
- b) Presentar los informes financieros a las entidades financieras cooperantes
- c) Solicitar la designación de la firma de auditoría externa para el examen sobre la gestión de fondos aportados por las entidades que financian el Portafolio de Proyectos del Programa.
- d) Disponer y autorizar la contratación de personal de acuerdo a los perfiles y necesidades de los procesos técnicos operativos administrativos que desarrolla el Programa.
- e) Desarrollar e implementar actividades conducentes al buen funcionamiento de los proyectos dentro del marco de sus atribuciones y acuerdos de convenio o de contratos de préstamo que se suscriban.
- f) Aprobar y suscribir convenios inter institucionales en áreas de fortalecimiento y del logro de los objetivos del Programa, previa conformidad de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional.
- g) Hacer seguimiento a los proyectos y actividad des bajo su cargo
- h) Otras funciones que en materia sean encargadas por mandato legal

Unidad administrativa financiera. Órgano encargado de la administración financiera, contable, presupuestaria, logística e informativa de los recursos asignados para apoyar la ejecución de los componentes, planes o actividades previstas en el programa.

Funciones:

- a) Administrar, proponer, programar, organizar, programar, dirigir, controlar y evaluar los recursos humanos, logísticos, legales y financieros, velando por la estricta aplicación de la normatividad vigente del país, planes operativos y lo dispuesto por el marco de los convenios y/o contratos suscritos.
- b) Administrar los fondos provenientes del financiamiento de los Organismos financieros y/o de Cooperación internacional y los Tesoros Público para asegurar que los recursos necesarios estén disponibles oportunamente para ejecutar los proyectos y componentes del Programa.
- c) Asegurar que los tipos de actividades que serán financiados con los recursos del Tesoro Público sean consistentes con lo estipulado en los convenios y contratos y en sus respectivos documentos de gestión.
- d) Coordinar con los jefes las estrategias a seguir para la formulación y cumplimiento del Plan Operativo Anual y el presupuesto anual del Programa
- e) Implementar y administrar el sistema de información de gestión administrativa operativa para generar los reportes financieros solicitados por las entidades el pliego y las entidades financieras que financian el proyecto.
- f) Elaborar los términos de Referencia para la contratación de auditorías para el Programa.

- g) Atender y supervisar los requerimientos de información, recomendaciones y directivas emitidas por los entes rectores de los sistemas Administrativos y otras entidades de acuerdo a la normatividad establecida. Realizar el seguimiento y el cumplimiento de lo establecido en los convenios y contratos suscritos por la dirección ejecutiva del Programa.
- h) Implementar acciones de control previo y concurrente.
- i) Presentar a la dirección ejecutiva los informes financieros para su remisión a las entidades que financian los proyectos que ejecuta el Programa.
- j) Brindar apoyo y soporte al proceso de convocar de las licitaciones públicas y concursos de acuerdo a lo dispuesto por el marco legal vigente
- k) Supervisar y controlar la prestación de servicios de los consultores y personal bajo su cargo
- l) Desarrollar los sistemas de información y de soporte del programa
- m) Otras funciones que en materia de su competencia le sean asignadas por la Dirección ejecutiva

Unidad tecnico operativa es el organo encargado de ejecutar los proyectos de acuerdo a los diseños establecidos.

Funciones:

- a) Plantear, dirigir, evaluar, supervisar los procesos tecnicos operativos de los Proyectos que comprende el Programa.
- b) Coordinar con los jefes del proyecto la ejecución de las actividades programadas según el cronograma de cada proyecto.
- c) Elaborar informes de evaluación, seguimiento y de resultados en la ejecución de los procesos técnico operativos en la ejecución de los proyectos.
- d) Dirigir, formular, supervisar y promover la elaboración de los estudios y modelos orientados a la generación de actividades económicas que faciliten el desarrollo de los jóvenes beneficiarios según ámbito de ejecución.
- e) Coordinar con las Unidades de Planificación y Presupuesto, y administrativa Financiera las estrategias a seguir para la formulación y cumplimiento del Plan Operativo Anual (POA) y el presupuesto anual del Programa.
- f) Participar en la elaboración de las bases de concursos públicos y remitirlas a la Dirección Ejecutiva para su aprobación
- g) Fortalecer las alianzas estratégicas a través de la generación de convenios institucionales que permitan el logro de los objetivos del Programa
- h) Desarrollar actividades de asistencia técnica y supervisión conducentes a fortalecer los objetivos del Programa.
- i) Proponer líneas de acción y de asistencia técnica de proyectos de desarrollo en zonas urbanas, rural y de innovación orientado al sector juvenil.
- j) Establecer mecanismos para que los jóvenes que han sido capacitados en el programa tengan oportunidad de ingresar al entrenamiento laboral en el sector empresarial
- k) Supervisar y controlar la prestación de servicios de los consultores y personal bajo su cargo
- l) Asistir a la dirección Ejecutiva en la generación de informes, propuestas técnicas orientadas al sector o programa
- m) Otras funciones que en materia de su competencia le sean asignadas por la Dirección Ejecutiva.

ANEXO III. PROSAAMER

Objetivos y líneas de acción por componentes

	OBJETIVOS:	LÍNEAS DE ACCIÓN:
<p>COMPONENETE 1</p> <p>El componente se propone mejorar la generación, acceso y uso de información agropecuaria apropiada para la toma de decisiones de los productores, las empresas y demás agentes del sector agrario. Consiste en la modernización del Sistema de Información Agraria, mediante el mejoramiento de las estadísticas, el procesamiento de datos y la amplia difusión de la información a través de diferentes medios. El mejoramiento incluye la creación de una Red Nacional para el acceso e intercambio electrónico de datos entre las instituciones y usuarios del Sistema. El Componente IDR, es un órgano de línea del PROSAAMER que organiza sus funciones estableciendo coordinaciones con la Oficina de Estudios Económicos y Estadísticos (OEEE), la Unidad de Tecnología de la Información (UTI) del MINAG, las Direcciones Regionales de Agricultura, Direcciones Regionales de Información Agrario y Agencias Agrarias a nivel nacional.</p>	<p>a. Instituciones de SPA ejecutando una Estrategia Sectorial integral y concertada, con objetivos, prioridades, atribuciones y competencias claramente definidas a nivel nacional, regional y local. - Instituciones que cumplen sus objetivos y metas en forma satisfactoria</p> <p>b. Una reducción de la proporción de costos administrativos en relación al presupuesto total de las instituciones.</p> <p>c. Una oferta de servicios públicos agrarios operando a nivel nacional en forma articulada a través de las AAs.</p> <p>Un incremento en la satisfacción de los productores con respecto a los servicios públicos brindados por las instituciones del SPA.</p>	<p>Línea 1: Sistema de Estadísticas Agropecuarias Mejorado.</p> <p>Desarrolla una labor orientada a:</p> <p>Fortalecer el Sistema Estadístico Sectorial para hacerlo más confiable y oportuno frente a las necesidades de los productores y decisores de la política sectorial tanto nacional como regional.</p> <p>Aplicar una metodología de carácter probabilístico que permita obtener datos confiables con márgenes de errores conocidos y controlables.</p> <p>Ampliar el análisis de variables complementarias a las de producción y ventas que cubra otros aspectos como el de costos de producción, tecnología, estructura de mercados y acceso a crédito y asistencia técnica.</p> <p>Línea 2: Red de Información Integrada y Descentralizada.</p> <p>Desarrolla una labor orientada a:</p> <p>Diseñar el componente tecnológico del Sistema de Información Agrario.</p> <p>Suministrar equipos y la conectividad necesarios utilizando tecnologías de punta para lograr garantizar a nivel nacional, regional y local la difusión y acceso a la</p>

		<p>información.</p> <p>Proporcionar las herramientas para la integración, adecuada administración, seguimiento de bases de datos y manejo de aplicaciones (frentes de consulta y alimentación) asociadas con la información generada en el sector público agrario y entidades relacionadas al mismo.</p> <p>Línea 3: Contenidos y Servicios de Información Puntual Desarrollados.</p> <p>Desarrolla una labor orientada a:</p> <p>Diseñar e implementar estrategia para generar oferta de servicios de información y contenidos para apoyo a la producción y comercialización agropecuarias.</p> <p>Transmitir información generada en el SPA a través del portal nacional, los portales regionales y locales.</p> <p>Fortalecer el desarrollo de Sistemas de Información Local que faciliten la cultura de autogestión y uso de la información a través de la réplica de experiencias logradas en diversas zonas con esfuerzos provenientes del sector privado (productores organizados)</p> <p>Línea 4: Agentes capacitados en uso y aprovechamiento de información.</p> <p>Desarrollar capacidades de gestión, difusión y uso de la información por parte de agentes de información que participan en su</p>
--	--	---

		distribución y adaptación a necesidades específicas tales como organizaciones de productores, juntas de riego, comunidades campesinas, gobiernos locales y medios de comunicación como tele centros rurales, radios en zonas rurales entre otros medios de información y comunicación.
<p>COMOPONENTE 2</p> <p>Consiste en el financiamiento de la provisión de servicios de asesoría empresarial a grupos de productores rurales organizados, para la generación y consolidación de nuevos negocios rurales en ocho regiones del país: Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad, Ica, Arequipa, Moquegua y Tacna.</p> <p>Para ello, se contratará la prestación de dichos servicios con operadores especializados. Como resultado de la ejecución del Componente SAE se crearán negocios rurales que promuevan nuevos productos (no tradicionales) y/o nuevos esquemas de comercialización, y se ayudará a establecer contratos comerciales o alianzas entre productores rurales organizados y compradores.</p> <p>Los negocios rurales incluyen</p>	<p>Busca mejorar el acceso de los productores rurales a mercados de bienes y servicios nacional e internacional. Co financia servicios de asesoría empresarial enmarcados en Planes de Negocios Rurales que poseen un mercado y que cuentan con rentabilidad financiera.</p>	<p>Línea 1: Implementación de planes de negocio a través de operadores que cofinancian servicios de asesoría empresarial</p> <p>Consiste en proveer servicios de asesoría empresarial a grupos de productores rurales a través de entidades privadas para la generación y consolidación de nuevos negocios rurales en el ámbito de acción del proyecto.</p> <p>Línea 2: Servicios Especializados de Apoyo para la generación de negocios rurales</p> <p>Provisión de ciertos servicios de apoyo que pueden ser necesarios para viabilizar o fortalecer los acuerdos entre productores rurales y compradores.</p> <p>Línea 3: Capacitación en gestión empresarial al sector rural público y privado</p> <p>Capacitación a productores y personal técnico local en el ámbito de los corredores en los que interviene el Componente, en temas de negocio que sean</p>

<p>actividades agropecuarias y no agropecuarias del sector rural (entre otros, artesanía, ecoturismo, acuicultura y producción forestal).</p> <p>Los operadores se constituyen en piezas claves para la ejecución del Componente SAE, estando en todos los casos conformados por entidades privadas, jurídicas que sean parte de una cadena productiva en funcionamiento. Los operadores se encargarán tanto de la selección de los productores y las empresas participantes, así como de la formulación, tramitación y supervisión de los Planes de Negocio.</p> <p>El Componente SAE, es un órgano de línea del PROSAAMER que organiza sus funciones estableciendo coordinaciones con la Dirección General de Promoción Agraria (DGPA) del MINAG.</p>		<p>identificados como prioritarios por parte del sector público y privado</p>
<p>COMPONENTE 3</p> <p>El objetivo de este proyecto es fortalecer la gestión del</p> <p>sector público agrario, incrementando las capacidades de formulación, análisis, gestión, seguimiento y evaluación de políticas, programas, servicios y proyectos, en las instituciones públicas del sector, a nivel central (MINAG, OPDs y PEs), regional (DRAs, Oficinas desconcentradas de OPDs y PEs) y local (Agencias y Sedes Agrarias). Este proyecto busca ayudar al MINAG a liderar el proceso de descentralización político-administrativa que se ha puesto en marcha, creando las capacidades adecuadas para lograr un sector público agrario eficiente, que brinde servicios de calidad dónde el sector privado no los</p>	<p>Mejorar y habilitar de infraestructura y equipamiento de salas de capacitación, con tecnología de punta, a las 24 Direcciones Regionales de Agricultura. Habilitar de mejor infraestructura, equipamiento, conectividad y mobiliario a un total de 100 Agencias Agrarias.</p> <p>Desarrollar y fortalecer capacidades del personal de las entidades que conforman el Sector Público Agrario (MINAG, Direcciones Regionales de Agricultura y Agencias Agrarias).</p> <p>Implementar a las entidades del SPA de un sistema integrado de planificación, monitoreo y evaluación de la gestión del sector.</p>	<p>Línea 1: Fortalecimiento Institucional de las DRAs y Agencias Agrarias</p> <p>Esta línea de acción financia la transformación y modernización de las 24 DRAs y de 100 AAs priorizadas por el PROSAAMER, a través de la adecuación de las salas de capacitación de las DRAs, adecuación de los locales de las AAs, así como el equipamiento de las mismas.</p> <p>Esta línea contempla actividades asociadas a dos Productos, uno relacionado con las Direcciones Regionales de Agricultura y otro relacionados con las Agencias Agrarias.</p>

<p>provea.</p>		<p>Sus metas son:</p> <p>24 DRAs con equipamiento informático.</p> <p>12 DRAs con equipamiento e infraestructura de Capacitación.</p> <p>24 DRAs con equipamiento de comunicación radial.</p> <p>100 AAs con módulo básico de computadoras y cableado.</p> <p>100 AAs con vehículos (motocicletas, lanchas).</p> <p>100 AAs con infraestructura física básica remodelada.</p> <p>100 AAs con mobiliario básico.</p> <p>Línea 2: Sistema de Formación de Capacidades</p> <p>El Sistema de Capacitación, comprende una serie de acciones a lo largo del período de vida del Proyecto que permitan mejorar las capacidades de las Agencias Agrarias y Direcciones Regionales Agrarias en la gestión de los programas, políticas y planes en la región.</p> <p>Del mismo modo, se realizarán acciones de capacitación al personal de la Oficina de Planificación Agraria de cada DRA (4 por DRA) además de un equipo central de la OGPA de Lima (10 personas) con el fin de apoyar en la implementación de los sistemas integrados.</p>
----------------	--	--

		<p>Sus metas son:</p> <p>Sistema diseñado, validado e implementado en 24 DRAs y 100 AAs hasta el final del 4º año para capacitar en aspectos técnicos y de gestión. Se forman 24 equipos de capacitación, uno por cada DRA y se les dota de 12 paquetes pedagógicos multimedia.</p> <p>25 equipos de facilitación de procesos de las instituciones del SPA (Sede Central, 24 DRAs, 4 OPDs y 6 PEs) capacitado en el uso y aplicación de los sistemas integrados de PE, PO y FP; organización y métodos, y monitoreo y evaluación, hasta el final del 2º año.</p> <p>Línea 3: Sistema Integrado de Planeamiento Estratégico, Operativo y Presupuestal</p> <p>Esta línea de acción tiene como objetivo específico desarrollar la capacidad del MINAG para liderar y coordinar el sistema de diseño de políticas y el planeamiento estratégico, operativo y presupuestal del Sector de manera integral y participativa en el marco del proceso de descentralización y la capacidad de cada una de las dependencias del SPA para elaborar sus Planes, Programas, Proyectos y Presupuestos en concordancia con la Política Agraria Nacional y las necesidades de sus beneficiarios.</p> <p>Sus metas son:</p> <p>Se diseña y se valida una metodología para la formulación de</p>
--	--	---

		<p>PE, PO y FP en concordancia con las necesidades del sector y la política agraria nacional, hasta el fin del primer año.</p> <p>Se diseña, valida y se pone en marcha un software operativo para el MINAG, 24 DRAs., OPDs y PEs.</p> <p>Sistema de Planeamiento estratégico implementado en sede central, 24 DRAs, 4 OPDs y 6 PEs: 25% al final del segundo año, 75% al final del tercer año y 100% al final del cuarto año; en cada institución del SPA.</p> <p>Línea 4: Sistema Integrado de Organización y Métodos</p> <p>Esta línea de acción tiene como objetivo específico desarrollar la capacidad del MINAG para diseñar arreglos organizacionales e institucionales, sistemas de gestión, procesos y procedimientos que optimicen el tamaño de planta y la asignación eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros y que en consecuencia minimicen la duplicidad, la sobre posición, y la descoordinación de los esfuerzos entre los diferentes organismos centrales y entre estos y las entidades regionales y locales del SPA.</p> <p>Sus metas son:</p> <p>Línea 5: Sistema Integrado de Monitoreo y Evaluación</p> <p>Esta línea de acción tiene como objetivo específico desarrollar la capacidad del MINAG</p>
--	--	--

		<p>para fortalecer los sistemas de control de la gestión institucional, así como el monitoreo y evaluación de los resultados e impactos de las políticas, los programas, los servicios y los proyectos del SPA, tanto a nivel central como a nivel regional y local.</p> <p>Sus metas son:</p> <p>Sistema integrado de monitoreo de la gestión institucional e impacto de los programas, proyectos y políticas diseñado.</p> <p>Software operativo diseñado e implementado en el MINAG y 24 DRAs.</p> <p>Sistema implementado en sede central, 24 DRAs, 4 OPDs y 6 PEs: 25% al final del segundo año, 75% al final del tercer año y 100% al final del cuarto año; en cada tipo de institución del SPA.</p> <p>Metodología validada de organización y métodos para: el rediseño de la organización, procesos, actividades, tamaño óptimo, ámbito de acción y documentos de gestión de entidades de las SPA. Al final del 2do. Año.</p> <p>Sistema de SIOM implementado</p> <p>100% de documentos de gestión elaborados, aprobados y utilizados por todas las instituciones del SPA al término del 4º año. Procesos y actividades críticas de las instituciones optimizados y mejorados: 25% al</p>
--	--	---

		final del segundo año, 75% al final del tercer año y 100% al final del cuarto año en cada tipo de institución del SPA.
--	--	--

Fuente: <http://www.agrorural.gob.pe/estado-situacional-componentes/organizacion-prosaamer/estado-situacional-de-las-actividades-desarrolladas-por-el-componente.html>

Anexo IV- RELACIÓN DE PARTICIPANTES

<u>CODIGO</u>	<u>PARTICIPANTES</u>
	PROGRAMA PROJOVEN
EPPR01	Director Ejecutivo: Víctor Shiguillama (2007)
EPPR02	Director Ejecutivo: Mario Arróspide 2004 - 2005
EPPR03	Director Ejecutivo : Milagros Alvarado
EPPR04	Responsable de área de Focalización: Teodoro Sanz (95- 2002)
EPPR05	Unidad administrativa y financiera. Director Rodolfo Fierro (2007)
EPPR06	Asistente de focalización (2002-2005). Gerente de Focalización (2007 – 2009) : María Conde .
	PROGRAMA PROSAAMER
EPPS01	Director Ejecutivo : Daniel Rivera
EPPS02	Director del Componente III : Jim Carrera
EPPS03	Docente PUCP: Raúl Choque
EPPs04	Directores de Regionales
EPPS05	Directores de agencias agrarias
	PROGRAMA PELA
EPP01	Especialista del Programa Estratégico "Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de Educación Básica Regular" de la Dirección de Educación Primaria
EPP02	Jessica Martínez: Coordinadora del Programa Estratégico "Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de Educación Básica Regular" de la Dirección de Educación Primaria.

EPP03	Marina Lezama: Dirección de Planeamiento del Ministerio de Educación.
<u>PARTICIPANTES EN LA PROSPECTIVA</u>	
	Ex director de PROJOVEN - Docente Universidad del Pacífico – Consultor: Víctor Shiguillama
	Gerente de Programas sociales de la contraloría: Katia Tirado .
	Gerente de Proceso de la contraloría : David Córdova
	Gerente público. Director de descentralización del Ministerio de la Mujer: Juan Carlos Pácora
	Universidad del Pacífico : Enrique Vásquez
	Consultor : Mario Arrospide
	Coordinadora del Programa de Formación y Desarrollo de capacidades en gestión pública de ESAN : Mary Mollo
	Gestor público.: Jhon Gamarra